

Tigging i Oslo

Maria Tårland



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2014

Tigging i Oslo

Copyright Maria Tårland

2014

Tigging i Oslo

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: CopyCat

IV

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er tiggings i Oslo, et tema som har vært, og fortsatt er, politisk høyaktuelt. Tiggings har bydd på mange lokale utfordringer og siden problemet er svært sammensatt har det vært et vanskelig tema i Oslo og resten av Norge de siste årene. Hittil har Oslo bystyre hatt vanskeligheter med å håndtere problemet. Det er derfor interessant å undersøke hvorfor det har vært vanskelig for Oslo bystyre å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet.

Denne undersøkelsen er derfor en casestudie av Oslo bystyre fra perioden september 2011 til september 2013. Hensikten med oppgaven er å identifisere mulige årsaker til hvorfor det har vært vanskelig for bystyret å vedta en politikk som har kunnet løse tiggerproblemet.

Datamaterialet blir vurdert gjennom en dokumentundersøkelse av beslutningsprosessen til fem ulike forslag som omhandler tiggings. Det er også gjennomført semi-strukturerte intervjuer av politikere i Oslo bystyre, administrative ledere i Oslo kommune, samt rådgivere fra frivillige organisasjoner basert i Oslo. Hensikten med å gjennomføre intervjuer er å få en bredere forståelse av temaet fra personer som har vært direkte involvert i prosessen eller som har jobbet aktivt med problematikken. For å analysere det empiriske grunnlaget er det brukt tre teoretiske rammeverk; tiggerproblemets natur, tiggerproblemets kausalitet og sosiale konstruksjoner av tiggere.

Denne undersøkelsen har vist at det kan være flere grunner til at det har vært vanskelig for bystyret å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet. Beslutninger som har blitt tatt i Oslo bystyre har vært negative, i den forstand at beslutningene ikke har endret status quo på tiggerproblemet. Problemet har blitt ansett som alvorlig, men det har hittil ikke blitt løst. Det finnes antydninger til at partiene har operert ut fra egne interesser, men på grunn av manglende reliabilitet, står dette som en påstand og ikke konklusjon. Videre har sosiale konstruksjoner av tiggere som avvikere lagt føringer for hvilke forslag som har blitt fremmet og vedtatt. Straff i form av kriminalisering eller regulering har vært blant forslagene som har vært teoretisk forventet, men som har møtt motstand fra alle kanter. Tiggerne i Oslo er en uensartet og sammensatt gruppe, men siden *problemet* ikke oppstod før de utenlandske tiggerne kom ble derfor de utenlandske tiggerne ansett å utgjøre det største problemet.

Forord

Endelig er masteroppgaven ferdig og jeg kan legge fem år med studier bak meg. Studietiden har bydd på mange oppturer, prøvelser og utfordringer, og nå er jeg klar for å gå videre inn i ”voksenlivet”.

Det er mange som har hjulpet meg gjennom denne prosessen. Jeg ønsker først og fremst å takke min veileder, Jostein Askim, for at du har motivert meg til å jobbe hardere og gitt meg gode råd underveis. Takk for at du har vært oppmuntrende gjennom hele denne perioden.

Jeg vil også rette en spesiell takk til Osloforskning som valgte å støtte dette prosjektet, og til mine informanter som delte av sin tid og kunnskap. Tusen takk Rie for dine tilbakemeldinger på oppgaven underveis i prosessen, og til Marita som ga meg god hjelp og veiledning i sluttfasen.

Til sist vil jeg takke alle mine gode venninner, studiekamerater og familie for oppmuntring og støtte gjennom det som har vært en både morsom og utfordrende periode. Takk til deg Audun for at du har meg motivert gjennom hele masterprosessen og vært en god støtte i hverdagen.

Plutselig var jeg ferdig!

Oslo, 21. mai 2014

Maria Tårland

Jeg tar ansvar for eventuelle feil og mangler i denne oppgaven.

Antall ord: 34 345

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Teoretisk inngang.....	3
1.2	Tigging i et statsvitenskapelig perspektiv	4
1.3	Oppgavens struktur	5
2	Bakgrunn	7
2.1	Tigging.....	7
2.2	Ansvar	10
3	Teori	15
3.1	Tiggerproblemets natur	16
3.2	Tiggerproblemets kausalitet.....	18
3.3	Sosiale konstruksjoner av tiggere	21
4	Metode.....	25
4.1	Forskningsdesign.....	25
4.2	Kildekritiske vurderinger	27
4.3	Undersøkelsens validitet og reliabilitet.....	28
5	Empiri	31
5.1	Forslag om forbud mot tigging.....	31
5.2	Forslag om regulering av tiggevirksomhet.....	34
5.3	Tilhørende forslag	40
5.4	Behandling på nasjonalt nivå	47
5.5	Frivillig sektor	55
5.6	Erfaringer om tigging	58
6	Analyse	64
6.1	Behandlingen av tiggerproblemet i Oslo bystyre	64
6.2	Så, hvorfor har det vært vanskelig for Oslo bystyre å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet?.....	66
6.3	Andre funn.....	75
6.4	Tigging som et flernivåspørsmål?	78
7	Avslutning.....	82

7.1 Andre utfordringer	84
7.2 Hva skjer videre i tiggedebatten?	86
7.3 Forslag til videre forskning	89
Litteraturliste	90
Vedlegg.....	103
Vedlegg 1: Informantliste.....	104
Vedlegg 2: Intervjuguide	105

Liste over figurer

Figur 1: Illustrasjon av Ingram m.fl. (2007, s. 102) sine fire målgrupper plassert i en firefeltstabell.	23
Figur 2: Tidstabell som viser kronologisk hvilken dato forslag som direkte (forslag 1 og 4) og indirekte (forslag 2, 3 og 5) omhandler tigging ble fremmet.....	31
Figur 3: Et linjediagram som illustrerer forekomsten av artikler publisert i norske aviser, magasiner, pressemeldinger, fagpresse og nyhetsbyrå som inneholdt søkeordene <i>tigging</i> eller <i>tiggere</i> , gjeldende periode er fra 15.september 2011 til 15.september 2013.....	58
Figur 4: Et linjediagram som illustrerer forekomsten av artikler publisert i norske aviser, magasiner, pressemeldinger, fagpresse og nyhetsbyrå som inneholdt søkeordene <i>Oslo</i> og (<i>tigging</i> eller <i>tiggere</i>), gjeldende periode er fra 15.september 2011 til 15.september 2013.....	59
Figur 5: Et linjediagram som illustrerer forekomsten av artikler publisert i norske aviser, magasiner, pressemeldinger, fagpresse og nyhetsbyrå som inneholdt søkeordene <i>roma</i> og <i>Oslo</i> , gjeldende periode er fra 15.september 2011 til 15.september 2013.....	60

1 Innledning

Løsgjengerloven (1900), som forbød tigging, ble opphevet av et enstemmig Storting i 2005 med et ønske om å avkriminalisere en aktivitet som var høyst stigmatisert. Tigging hadde utgjort et relativt lite problem i Norge de foregående årene. Det ble derfor sagt at det ubehaget folk kunne oppleve ved å passere tiggere ikke var av en slik art at det var rimelig å straffe tiggeren (Justis- og politidepartementet, 2004, s. 17–18).

De siste årene har antallet tiggere på gata i Oslo økt markant, og tiggevirksomheten har endret karakter siden 2005. Mange av de som livnærer seg på tigging i Oslo i dag er tilreisende utenlandske statsborgere. Særlig tilreisende rom¹ har fått mye fokus i debatten om tigging. Som en reaksjon på økningen av omfanget tiggere, har saken fått stor oppmerksomhet i mediene, blant lokale og nasjonale politikere og blant den norske befolkningen. Presset på å finne passende løsninger nasjonalt og lokalt har økt, og i Oslo kommune har det vært store uenigheter om hvordan problemet skal løses. Med et rød-grønt flertall på Stortinget ble forslaget om å forby tigging nedstemt i 2012, og regjeringen kom under stort press for å finne passende løsninger på det innviklede problemet. Regjeringen karakteriserte da tigging som et humanitært problem som måtte løses med hjelp av sosialpolitiske virkemidler (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a).

Oslo kommune står i særstilling i Norge når det kommer til spørsmål om tigging, og kan sies å være den kommunen i Norge som er ”mest påvirket av tiggerproblematikken” (Politidirektoratet, 2012, s. 3). Utfordringene som følger tigging og tiggere har derfor lagt et stort press på Oslo bystyre. At Oslo er Norges største by har en utslagsgivende effekt når det kommer til å tiltrekke seg utenlandske tilreisende som livnærer seg ved å tigge, og tiggingen preger tidvis bybildet i det sentrale Oslo. Byen har opp gjennom årene blitt et samlepunkt i Norge, og trekker til seg ”alt fra det beste til det verste” (Dørum, 2014 [intervju]). Erdal (2014 [intervju]), seksjonsleder i Uteseksjonen², tror mange blir tiltrukket av Oslo på grunn av byens mange gratis lavterskeltilbud. Det er trolig først og fremst lavterskeltilbud som Frelsesarmeens Fyrlyset og Kirkens Bymisjonens Møteplass, som sørger for basale behov

¹ De sammenhengene der rom eller roma (også omtalt som romfolk) blir nevnt i denne undersøkelsen vises det til tilreisende utenlandske rom, og ikke norske statsborgere som tilhører den etniske minoritetsgruppen roma.

² Uteseksjonen er underlagt Velferdsetaten i Oslo kommune, og ”driver gatebasert oppsøkende sosialt og helsefaglig arbeid overfor utsatte mennesker og grupper i Oslo sentrum” (Oslo kommune, 2014).

som mat, klær, overnatting og tilgang til dusj og lignende som trekker. Andre eksempler på tilbud er Caritas, et informasjonssenter for innvandrere, og ROSA-prosjektet, som tilbyr bistand til barn og kvinner som har blitt utsatt for menneskehandel (Uteseksjonen, 2014).

På bakgrunn av dette ønsker jeg å gå nærmere inn i den lokale debatten i Oslo bystyre som omhandler tigging. Bystyret har hatt problemer med å finne ut av hvordan de skal håndtere situasjonen og jeg ønsker å undersøke hva som kan være grunnen til det. Problemstillingen for denne undersøkelsen er derfor: *Hvorfor har det vist seg vanskelig å vedta en politikk som kan løse "tiggerproblemet"?*

Før jeg går videre det er viktig å presisere hva det vil si å 'vedta en politikk', og her er definert det som å fatte *positive* beslutninger. Thomas Dye definerer offentlig politikk som "hva myndighetene velger å gjøre eller ikke gjøre" (gjengitt i Howlett m.fl., 2009, s. 4), noe som betyr at en beslutning også er å la være å gjøre noe. Dersom utfall av en beslutningsprosess er positive betyr det at vedtaket endrer status quo (Howlett m.fl., 2009, s. 141). Utfallet av en beslutning kan være positivt, men det er ikke nødvendigvis slik at alle beslutninger påvirker eller endrer den aktuelle situasjonen. Negative beslutninger og ikke-beslutninger er beslutninger som ikke endrer status quo, og som dermed er med å opprettholde den politiske kursen. Negative beslutninger er vedtak som tas bevisst for å opprettholde status quo. Ilagt denne definisjonen er en forståelse av at negative beslutninger kan si like mye om håndteringen av en aktuell sak som faktiske beslutninger (Birkland, 2011, s. 253; Howlett m.fl., 2009, s. 5). Ikke-beslutninger defineres av Bachrach og Baratz (1963, s. 632) som "praksisen å begrense omfanget av faktisk beslutningstaking til [visse] saker ved å manipulere samfunnets verdier, myter og politiske institusjoner og prosesser". En ikke-beslutning er altså en unnlattelse av å vurdere muligheter som kan endre status quo (Howlett m.fl., 2009, s. 141–142). Denne undersøkelsen vil i hovedsak dreie seg om positive og negative beslutninger i Oslo bystyre.

Spørsmål om tigging har vært oppe til debatt i flere omganger. Tidsperspektivet for undersøkelsen blir derfor avgrenset slik at den dekker de politiske forslagene som ble fremmet i bystyret i perioden fra lokalvalget i september 2011 til stortingsvalget i september 2013. Avgrensningen er satt slik for å se hvordan politiske motsetninger har utspilt seg, med tanke på bystyret i Oslo kommune og Regjeringen Stoltenberg II. I denne perioden var det ideologiske forskjeller mellom staten og Oslo kommune. Frem til september 2013 hadde vi

en flertallsregjering bestående av Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (Sp). Byrådet i Oslo kommune bestod i samme periode av partiene Høyre (H), Venstre (V) og Kristelig Folkeparti (KrF). Ulike politiske partier representerer ulike økonomiske og sosiale interesser, noe som trekker ulike velgergrupper. Hva slags sosialpolitiske tiltak som bør prioriteres, og hvilke verdier og meninger partiene har om ulike tema vil dermed variere med politisk ledelse (Halvorsen m.fl., 2013, s. 14).

Det var først i denne perioden debatten bygget seg opp til det punktet vi er ved nå, og debatten er fortsatt aktuell. Senest den 25. april 2014 ble det fremmet et forslag i statsråd om å endre politiloven, et forslag som ”innebærer at kommunene får hjemmel til å fastsette i politivedtektene at tigging på offentlig sted skal være forbudt eller underlagt nærmere regulering” (Prop. 83 L, (2013-2014)). Forslaget ble godkjent i statsråd samme dag. Prosessen som leder frem mot mulige endringer av politiloven er ikke en del av denne undersøkelsen, for som sagt avgrenses denne undersøkelsen til perioden fra september 2011 til september 2013.

1.1 Teoretisk inngang

Jeg vil her presentere tre mulige forklaringer for hvorfor det har vært vanskelig å finne frem til en politikk som kunne løse tiggerproblemet. Den første mulige forklaringen kan være at Oslo bystyre ikke har prioritert å bruke tid på å løse tiggerproblemet. Grunnen til det kan tenkes å være at bystyret ikke har ansett tiggerproblemet som et problem som har krevd en løsning. Hva som utgjør et problem er opp til subjektiv tolkning, og det derfor ikke nødvendigvis slik at alle anser tigging som et problem (Rochefort og Cobb, 1993, s. 56). Rochefort og Cobb (1993, s. 64–66) fremhever fem dimensjoner som kan spille inn på hvor stort eller lite et problem blir fremstilt. Fremstillingen av tiggerproblemet kan være betinget av; om politikerne mener at problemet er alvorlig, hvor stort omfang eller utbredelse problemet har, hvor nytt problemet er, i hvor stor grad problemet påvirker våre interesser, og om det blir oppfattet som en krise eller et kritisk problem. Disse dimensjonene kan ha avgjort hvor mye oppmerksomhet tiggesaken har fått, og dermed hatt en avgjørende rolle i problemets plassering på dagsorden. Ved å bruke disse dimensjonene kan man altså avsløre om tigging har blitt ansett som et problem og om det har vært incentiver for Oslo bystyre å prioritere å håndtere problemet.

I den andre mulige forklaringen anser de ulike politiske partiene i bystyret tiggerproblemet som stort og viktig å ta tak i. Likevel har det vært vanskelig for bystyret å vedta en politikk som har kunnet løse problemet. Dette er fordi partiene har vært mer opptatt av å svekke motstandernes posisjoner og oppslutning, enn å løse tiggerproblemet. Her har det altså foregått et partipolitisk spill mellom de ulike partiene i bystyret, som kan ha ført til at partiene har fokusert på å holde hverandre i sjakk. I politikktutforming drives partier blant annet av egeninteresse (Weiss, 1999, s. 477). Altså kan man si at interessen for å få større velgeroppslutning, eller muligheten til å fremstå som handlekraftig, veier tyngre enn viljen til å løse tiggerproblemet. Dette kan settes i sammenheng med problemets kausalitet, der det ofte er fokus på skyldfordeling. I politikken kan plassering av skyld ses på som et spill der politikere tar strategiske valg for å fremme egne interesser (Rochefort og Cobb, 1994, s. 16). Interesser, hevder Weiss (1995, s. 578), henger i stor grad sammen med ideologi. Hvilke interesser en aktør har kan legge føringene for hvilken politisk ideologi han velger å forfølge. Politisk ideologi er i følge Weiss (1999, s. 477) de ”grunnleggende verdisystemene og idealene som danner grunnlaget for [partiers] tilnærming til problemstillinger”.

I den tredje mulige forklaringen forespeiles det at det har vært vanskelig å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet fordi partiene i bystyret har hatt ulik forståelse for hva tiggerproblemet har vært, og fortsatt er, og videre for hvordan problemet skulle håndteres. Dette knyttes nært opp til problempopulasjonen, altså tiggerne, og hvordan de har blitt sosialt konstruert. Teorien om sosial konstruksjon av samfunnsgrupper (Ingram m.fl., 2007) hevder at samfunnsgrupper blir konstruert ulikt. En gruppes konstruksjon kan derfor være *avgjørende* for hva slags politikk som blir iverksatt, altså om gruppen blir straffet eller belønnet gjennom offentlig politikk (Ingram m.fl., 2007, s. 101-103). Partiene kan tenkes å ha vært uenige om tiggerne skulle få tildelt straff eller belønning. Sosial konstruksjon bygger på at de verdiene og holdningene i samfunnet former disse kategoriene, men at det ikke finnes én virkelighetsforståelse. Individuer møter derfor samfunnsfenomener med subjektive vurderinger og tolkninger (Ingram m.fl., 2007, s. 94).

1.2 Tigging i et statsvitenskapelig perspektiv

Howlett m.fl. (2009, s. 10) påpeker at en av de mest populære måtene å se på dannelsen av politikk er som en serie avgrensede faser som avløser hverandre. Disse fasene kan deles opp i fem hovedfaser som tilsammen representerer en slags syklusmodell av politikk, og den

inkluderer; setting av dagsorden, policyformulering, beslutningstaking, iverksetting og evaluering (se Birkland, 2011, s. 25–27; Cobb og Elder, 1981, s. 394; Hill og Hupe, 2009, s. 6; Howlett m.fl., 2009, s. 10–14; Vårheim, 1997, s. 42–43). En av fordelene ved å dele opp politiske prosesser slik er at det gjør det lettere å studere deler av prosessen. Likevel er det viktig å være oppmerksom på at en politisk prosess ikke er så systematisk eller lineær i virkeligheten, slik som syklusmodellen kan tilsi (Howlett m.fl., 2009, s. 13). Weiss (1989, s. 98) argumenterer for at problemdefinering er grunnleggende for policysyklusen, ettersom definisjonen legger føringene for hva som skjer gjennom hele prosessen.

Denne undersøkelsen vil rette fokuset på de innledende fasene av politikkutforming i et forsøk på å forklare hvorfor bystyret har vanskeligheter med å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet. Problemdefinering er fundamental for policyformuleringen og dermed dannelsen av politikk (Rochefort og Cobb, 1994, s. 56), og en grunnleggende politisk øvelse som i stor grad baserer seg på verdier (Ingram m.fl., 2007, s. 94).

Selv om undersøkelsen i all hovedsak begrenser seg til tigging i Oslo og Oslo bystyes behandlingen av saken, har den overføringsverdi også til andre kommuner med like utfordringer med tigging. Undersøkelsen sier noe om tigging generelt og ansvarsfordelingen mellom kommune og stat. Overføringsverdien kan derfor også gjøre seg gjeldene til andre innviklede problemer. Analyseverktøyet kan brukes for å kaste lys over andre vanskelige saker, slik som prostitusjonsdebatten.

For å samle inn datamateriale til denne undersøkelsen har jeg gjennomført intervjuer samt foretatt en dokumentanalyse. Mine informanter er relevante myndighetspersoner, som bystyrerepresentanter, kommunale ansatte i administrative stillinger og personer som jobber i ideelle organisasjoner. Det skriftlige datamaterialet baserer seg videre på transkriberte bystyremøter, komiteinnstillinger og andre relevante dokumenter som er tilgjengelig på Oslo kommunes nettsider.

1.3 Oppgavens struktur

Denne undersøkelsen inneholder sju kapitler. I Kapittel 2 *Bakgrunn* problematiserer jeg begrepet tigging og ser på hvem det er som tigger i Oslo. Deretter presenterer jeg en kort redegjørelse av tigging i et historisk perspektiv for å sette dagens debatt i en historisk

kontekst. Videre presenterer jeg hvilke ansvarsområder som er delegert til kommunalt nivå og oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Dette for å avklare ansvarsforholdet stat og kommune har overfor tiggerne. Til slutt gir jeg en kort presentasjon av EØS-borgeres rettigheter i Norge, for å kort forklare hvilke rettigheter utenlandske tiggere fra EØS-land har i Norge.

I kapittel 3 *Teori* presenterer jeg det teoretiske rammeverket denne undersøkelsen bygger på. Jeg starter med å redegjøre for problemdefinering og beslutningstakingsprosessen, som representerer det teoretiske bakteppet for undersøkelsen. Deretter vil jeg redegjøre for de teoretiske perspektivene som brukes videre i undersøkelsen; tiggerproblemets natur, tiggerproblemets kausalitet og sosiale konstruksjoner av tiggere. Jeg vil også presisere mine teoretiske forventningene som jeg vil bruke i analysen.

I kapittel 4 *Metode* vil jeg gå dypere inn på forskningsdesignet og valg av metode. Videre vil jeg diskutere hvilke utfordringer forskningsdesignet kan by på, ta kildekritiske vurderinger og vurdere undersøkelsens validitet og reliabilitet.

I kapittel 5 *Empiri* presenteres konkrete forslag som omhandler tigging som har blitt fremmet og behandlet i Oslo bystyre. Videre presenteres den parallelle nasjonale debatten og hva frivillige organisasjoner i Oslo har gjort, og gjør, for tilreisende i byen. Videre ser jeg på hvordan tiggedebatten har blitt dekket i mediene, hvilke erfaringer politiet har med tigging og gir en kort presentasjon av hvordan andre europeiske land har håndtert tiggerproblemet.

I kapittel 6 *Analyse* blir funnene fra empirikapittelet analysert ut fra de teoretiske perspektivene beskrevet i teorikapittelet. Jeg vil her undersøke om det er støtte for de teoretiske forventningene i den foreliggende empirien. Til slutt vil jeg diskutere hvilket styringsnivå som kan sies å være ansvarlige for å håndtere tiggerproblemet.

I kapittel 7 *Avslutning* vil jeg oppsummere hovedfunnene i analysen og dermed svare på undersøkelsens problemstilling. Videre vil jeg presentere andre utfordringer tigging har bydd på i Oslo kommune, før jeg gir et innblikk i hva som nå skjer videre i tiggedebatten. Til slutt vil jeg presentere forslag for videre forskning på dette feltet.

2 Bakgrunn

I dette kapittelet vil jeg presentere hva tigging er, hvem tiggerne er, og så se på tigging i en historisk sammenheng. Videre vil jeg ta for meg ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat og kommune slik den er i dag, for å klargjøre hvem som har ansvar for hva. Til slutt vil jeg også klargjøre regelverket for EØS-borgere som kommer til Norge.

2.1 Tigging

I Oslo, og andre steder i Norge, har tigging fått mye oppmerksomhet og vakt stor oppsikt. Tigging i seg selv er, som jeg vil komme tilbake til, ikke et nytt fenomen, men de siste årene har tiggevirksomheten endret karakter. Det innebærer at vi at fått en annen type tigging enn det vi har vært vant til, og også tiggerne er 'byttet ut'. Før jeg går videre er det derfor viktig å klargjøre hva tigging er og hvem det er som tigger på gata i Oslo.

2.1.1 Hva er tigging?

Ifølge Finstad og Elden (2013) er tigging det å be om penger, mat eller annet til livsoppholdet, mens Brattvåg (2006, s. 5) definerer tigging som ”inntjening av penger uten synlig motytelse”. Jeg vil, basert på de to definisjonene over, definere tigging som å be andre om penger, mat eller lignende uten å gi noe synlig tilbake.

Selv om tigging defineres som pengeinnsamling, er det ikke nødvendigvis slik at ulike former for pengeinnsamling blir akseptert på lik basis. Noen former for tigging kan anses som mer verdig enn andre, og det skilles mellom passiv og aggressiv tigging. Passiv tigging anses som mer verdig enn aggressiv tigging, og passive tiggere mottar derfor mer sympati enn aggressive tiggere (Brattvåg, 2006, s. 8). Aggressiv tigging er aktiv eller pågående pengeinnsamling (Larsen, 2012). I Norge blir aggressiv tigging ansett som forstyrrelser på den offentlige ro og orden etter § 350 i Straffeloven (1902). Dette har i mange tilfeller blitt håndtert ved at individene som har drevet aggressiv tigging har blitt bortvist fra politiet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013b).

Når en snakker om pengeinnsamling, må begrepet være relativt vidt og inneholde også mer hverdagslige forståelser av begrepet enn kun tigging. Pengeinnsamling kan være alt fra innsamlinger til klassetur, korpstur til salg av brukte leker og tegninger for å finansiere kjøp av en sklie til en barnehage. En regulering av pengeinnsamling krever at en opptrer likt

”overfor alle pengeinnsamlere” (Oslo Politidistrikt, 2010, s. 5). Dersom en kun fokuserer på tiggere når en omtaler pengeinnsamling, kan faren bli stor for indirekte diskriminering. Diskrimineringslovens (2005) § 4 sier at ”[d]iskriminering og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt”. Indirekte diskriminering er tilsynelatende nøytrale bestemmelser eller liknende som kan føre til at enkelte blir ”stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre” (Diskrimineringsloven, 2005).

2.1.2 Hvem er det som tigger?

De menneskene som livnærer seg av tigging på gata i Oslo er del av en svært sammensatt og uensartet gruppe, med individer fra Norge og fra ulike land i og utenfor Europa. Likevel er det liten tvil om at den største gruppen tiggere, og som har vært mest fremtredende i media, kommer fra den etniske minoritetsgruppen roma. Rom, og tiggere generelt, er godt synlige i bybildet fordi de skiller seg ut. De er også synlige fordi de må å bli lagt merke til dersom de ønsker å samle inn penger ved å tigge. Selv om det finnes norske tiggere på gata i Oslo, er de få og lite synlige (Politidirektoratet, 2012, s. 3–4). Anslagene over hvor mange tiggere som har oppholdt seg i Oslo har variert betraktelig. Brekke (2014 [intervju]) tippet at det på det meste var mellom 600 og 1000 tiggere i Oslo, mens politiet anslo i 2012 at det var 2000 tiggere i byen (Helsingeng m.fl., 2013). Politiet måtte trekke tilbake sitt anslag på 2000 tiggere, da de ikke kunne vise til hvor de hadde fått tallet fra (Kristiansen, 2013). Politiet har ikke drevet systematisk telling eller overvåking av tiggerne i byen, men satte av noen tjenestemenn til å telle tiggerne i Oslo sentrum den 23. og 24. mai 2012. Den første dagen telte de 75 tiggere, og dagen etter telte de 194 tiggere. Disse tellingene viste at det var hovedsakelig rumenske statsborgere som tagg i Oslo sentrum (Politidirektoratet, 2012, s. 3–4).

Som vi så tidligere kan ulike måter å tigge på bli oppfattet forskjellig. Ulike tiggere kan også oppfattes ulikt, avhengig av hvordan de ser ut og hvor de kommer fra. Brattvåg (2006, s. 8) påpeker at det finnes lange tradisjoner for å skille mellom tiggere. Tidligere var det svært viktig at givere kunne se at tiggeren ikke tagg av latskap. Det er mye som tyder på at arbeidsvilje fortsatt er viktig, og at givere ønsker å se at tiggere tigger fordi han eller hun ikke kan jobbe (Brattvåg, 2006, s. 8).

2.1.3 Tigging i et historisk perspektiv

Selv om tiggedebatten er dagsaktuell, er ikke tigging et nytt fenomen. I en diskusjon om tigging er det vanskelig å fristille seg fra historiske forståelser av hva tigging er, og dagens forståelse av tiggere kan til en viss grad sies å være stiavhengig. Hvordan et problem forstås kan tross alt være i flere generasjoner (Weiss, 1989, s. 98). Dean hevder at

”Som en økonomisk aktivitet er tigging så forpestet av dets lange assosiasjoner med straff, regulering og mistenkelighet at i den allmenne forestillingen kan tigging oppfattes som å være ’verre’ enn andre former for kriminell atferd” (Dean, 1999, s. 3).

Før i tiden var det familie og slekt som hadde ansvaret for å ta vare på familiemedlemmer som ikke klarte å forsørge seg selv. Frostatingsloven fastslo først på 1100-tallet at lokalsamfunnet hadde en plikt til å hjelpe familier dersom slekta ikke kunne (Halvorsen m.fl., 2013, s. 32). Tigging ble betraktet som et uttrykk for nød, men etter 1500-tallet ble befolkningen mer opptatt av tiggernes arbeidsvilje og om den som tagg var arbeidsfør eller ikke. Dette dannet grunnlaget for skillet mellom verdige og uverdige tiggere. Kun arbeidsuføre ble sett på som verdige tiggere, og hovedgrunnen til det var nok at mange mistenkte tiggere for å være late. Det å være fattig ble da i stor grad ansett som selvforskyldt (Engebrigtsen, 2012, s. 17–19; Johnson, 2007, s. 15).

Fra 1700-tallet ble synet på tiggere gradvis noe mer nyansert, og man anslo nå at fattigdom kunne være et resultat av samfunnsstrukturer. Myndighetene ble mer innstilt på å hjelpe de verdige trengende, som inkluderte uføre, barn, gamle og utslitte. De skulle gis bidrag, plasseres på fattigstuer eller på legd (Halvorsen m.fl., 2013, s. 32–33). Fortsatt var det forskjell på å være en verdig tigger og en uverdig tigger. I Norge, i perioden 1900 – 1970, ble det ført strenge linjer mot de som ble ansett som uverdige tiggere. Særlig de som fikk benevnelsen omreisende³ skulle disiplineres og reformeres, og ble utsatt for harde reformeringstiltak ved blant annet tvangsoppløsning av familier. Det har blitt estimert at omtrent 1500 barn av tatere eller romanifolk ble plassert hos adoptivforeldre, i fosterhjem

³ Hvinden (2000) påpeker at mange benevnelser har blitt brukt for å beskrive grupper som reiste rundt, og brede kategorier som *fanter* og *omstreifere* ble ofte brukt. Dette har skapt flere utfordringer. En av utfordringene har vært at ingen av benevnelsene tater, sigøynere og andre har vært nøytrale. Begrepene sies å ha vært ”mer eller mindre farget av fortidens ofte sterkt negativt ladede oppfatninger av gruppen, hvem og hvordan dens medlemmer var, og ulike forestillinger om gruppens opprinnelse” (Hvinden, 2000, s. 12).

eller barnehjem i denne perioden. Andre tiltak som ble tatt i bruk var tvangssterilisering av taterkvinner og arbeidsleire for familier som ikke ville la seg integrere (Engebrigtsen, 2012, s. 17–20). Tvangssteriliseringen ble forankret i steriliseringsloven av 1934. I følge Giertsen ble dermed tvangssteriliseringen ”utført innenfor lovens rammer og av landets helsevesen, og [ble] derfor ikke ble sett på som overgrep” (Giertsen, 2000, s. 161). Lovbestemmelser helt tilbake til 1500-tallet har stemplet tatere som kriminelle og som en trussel mot ro og orden. Dette har i følge Hvinden (2000, s. 13) skapt et bilde av en samfunnsgruppe som ”måtte slås hardt ned på”.

Historisk sett ble de tiggerne som ble ansett som uverdige behandlet med straff og strenge virkemidler. Med en livsstil som omreisende, der mange hadde lav inntekt, ble flere lokket ut i kriminalitet. Tigging ble dermed ”ofte et skalkeskjul for kriminalitet som foregikk i stor skala” (Engebrigtsen, 2012, s. 17). Dette kan ha ført til at grensen mellom tigging og kriminalitet ble flyktig. Hvinden (2000) mener det er god grunn til å anta at det var en sammenheng mellom bildet av romanifolket og samfunnets lovbaserte virkemidler. Den sosiale konstruksjonen av denne samfunnsgruppen kan derfor sies å ha legitimert ”en hardhendt og til tider nådeløs politikk overfor [gruppens medlemmer]” (Hvinden, 2000, s. 18). I vår tid ser det fortsatt ut til at det å livnære seg av tigging anses som uakseptabelt. Gjennom en studie av tatere i Norge gjennomført på 1990-tallet fant Bjerkan og Dyrli (2000, s. 175) at historiske holdninger om tatere som tyvaktige, upålitelige, temperamentsfulle og lettsindige fortsatt eksisterte. I en undersøkelse gjort av Kempson m.fl. ((1994) gjengitt i Dean, 1999, s. 3) ble lavinntektsfamilier bedt om å liste opp alternativer for å skaffe inntekt til familien. I listen kom det fram at det å begå kriminelle handlinger var det siste de ville gjøre for å øke inntektene sine. Det å tigge ble sett på som så uakseptabelt at familiene ikke engang føyde det til listen.

2.2 Ansvar

Norge er en velferdsstat. Det innebærer at det foreligger ”en oppfatning og forventning om et offentlig, kollektivt ansvar for høy grad av sosial trygghet og sosial likhet i samfunnet” (Kuhnle, 2004, s. 33). Utjevning av sosiale forskjeller har vært svært viktig i norsk politikk (Brochman og Hagelund, 2010a, s. 19), og offentlige velferdsordninger har hjulpet den norske befolkningen hit vi er i dag. Erdal (2014 [intervju]) mente at ”tigging på mange måter

kan anses som noe vi kanskje trodde vi var forbi, og som et fenomen som kan oppfattes som et uttrykk for at folk ikke får den hjelpen de trenger”.

Den norske velferdspolitikken bygger på prinsipper som sier at det er det offentliges ansvar å sikre borgernes inntekt, helse og omsorg (Kuhnle, 2004, s. 32). Bovens (2005, s. 184) definerer det å holdes ansvarlig som ”et sosialt forhold der en aktør føler en plikt til å forklare og rettferdiggjøre hans eller hennes atferd til en betydningsfull annen”. Dette ansvaret kommer til uttrykk gjennom politiske vedtak som sier noe om hvordan, hvor mye og fra eller til hvem (Kuhnle, 2004, s. 32). Kommuneforvaltningen har fått i oppgave å være produsent av velferdsgoder (Kleven, 1997, s. 13). En av diskusjonene i debatten om tigging går ut på *hvem* som skal holdes ansvarlig. Er det staten, hver enkelt kommune, helsevesenet eller politiet som er ansvarlig for å håndtere de ulike utfordringene som tiggerproblemet skaper? Byrådsleder i Oslo, Stian Berger Røsland, uttalte at tiggersaken har blitt en slags kasteballsituasjon og at uenigheter innad i regjeringen har ført til statlig passivitet (Kirkebøen, 2013a). Det er derfor et behov for å tydeliggjøre hvem det er som står ansvarlig for å håndtere problemene som har dukket opp i Oslo.

2.2.1 Ansvars- og oppgavefordeling mellom stat og kommune

I Norge har debatten om forholdet mellom stat og kommune i stor grad vært knyttet til velferdssektoren og kommuner som tjenesteprodusent (Reitan, Saglie, og Smith, 2012, s. 23). Det er de nasjonale myndighetene som fastsetter funksjonsfordelingen mellom kommune og stat (Kleven, 1997, s. 25; Stokstad, 2012, s. 70). Slik blir kommuner styrt gjennom lover og regler, økonomiske relasjoner, og kontroll, forsøk og veiledning. Det norske statsapparatet er bygd på et prinsipp om at oppgaver bør legges til et så lavt effektivt forvaltningsnivå som mulig (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012, s. 19). Norske kommuner har derfor fått ansvar for blant annet:

”sentrale velferdstenester som barnehagar, grunnskular, helse- og omsorgstenester og sosiale tenester. Vidare har dei ansvaret for [...] lokalt miljøvern og renovasjon. Kommunane har også ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunane” (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012, s. 19).

Av kommunehelsetjenestelovens §1-1 (1982) skal kommunen ”sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen”. Det betyr at

loven ikke skiller mellom norske statsborgere og andre, og er pliktig til å tilby nødvendige helsetjenester til alle. Av helse- og omsorgstjenesteloven §3-1 (2011) ble det bestemt at norske kommuner skulle omfatte de organiserte helse- og omsorgstjenestene som ikke tilfaller stat eller fylkeskommune. Og det betyr at dersom det stilles spørsmål angående hvem av stat og komme som skal tilby ulike helse- og omsorgstjenester, så skal dette ansvaret tilfalle kommunene.

Alle kommunene i Norge er lovpålagt de samme oppgavene, finansieringssystem og lovene som fastsetter rammer for organisering og styring av kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012, s. 22). Kommuner og fylkeskommuner⁴ kan velge om de ønsker å ta på seg flere ansvarsområder enn de har fått tildelt, men de har ikke mulighet til å ta på seg ansvarsområder som allerede er gitt andre offentlige eller private aktører (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012, s. 19). Kommunene har likevel et visst handlingsrom, og dette rommet representerer lokalpolitikernes mulighet til å utøve skjønn overfor statlige regulerte oppgaver for å implementere politikk som er tilpasset lokalsamfunnet. I utgangspunktet er det kommunale handlingsrommet stort, men det har blitt sterkt redusert av rettighetsfesting av stadig flere livs- og samfunnsområdet, og ved inkorporeringen av internasjonale traktater i nasjonal rett (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005, s. 35, 201). Når det kommer til hvem som har ansvar for hva mellom stat og kommune, er det også stort rom for tvetydighet. På den ene siden signaliserer staten at kommunene har et lokalt ansvar for å tilpasse velferdsoppgaver til de lokale forholdene, men på den andre siden spesifiserer staten i mer eller mindre grad hvilken standard ytelsene skal ha og i hvor stort omfang de skal gis (Kleven, 1997, s. 28). Staten forteller altså lokale politikere at de har visse økonomiske rammer som de skal bruke i utformingen av lokal velferdspolitik, samtidig som de forteller hvilke områder kommunen skal fokusere på og i hvor stor grad.

Noen oppgaver kan likevel kun behandles på nasjonalt nivå. I Norge er det kun Stortinget som har myndighet til å vedta eller endre norsk lov. I tillegg til norsk lov har vi sentrale og lokale forskrifter. Lokale forskrifter ”bestemmer private personers eller virksomheters rettigheter og plikter innenfor et bestemt område” (Lovdata, 2014). I Politiloven (1995) §14

⁴ Fylkeskommuner har andre ansvarsfelt enn kommunene, og har blant annet ansvar for videregående opplæring og fagskoleområdet, oppgaver innen folkehelse samt fylkesveier, fergestrekninger, kollektivt transporttilbud og regional planlegging (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012, s. 19).

om politivedtekter står det at politivedtektene ”fastsettes av kommunen og godkjennes av departementet eller den instans departementet fastsetter”. Kommunen har altså mulighet til å fastsette bestemmelser som blant annet å opprettholde ro og orden, og kan legge til rette for lokale tilpasninger gitt innenfor denne paragrafen. Kommunale vedtekter håndheves av politiet. Kommunale politivedtekter har formell status som forskrift. Det innebærer at brudd på de kommunale bestemmelsene kan sanksjoneres med straff fra politiet eller med gebyr fra kommunen (Byrådslederens kontor, 2013a).

Etter Forvaltningslovens (1967) § 37 er kommunen pliktig å påse at en sak er så godt opplyst som mulig før det kan fattes vedtak. Saker som omhandler forskriftsendring må derfor sendes ut på høring. Unntakene er dersom det er åpenbart unødvendig, praktisk ugjennomførbart, eller kan vanskeliggjøre gjennomføringen eller svekke effektiviteten til forskriften (Forvaltningsloven, 1967). I Oslo kommune er bystyret øverste myndighet, noe som innebærer at det også må være flertall for en slik endring i bystyret før endringen kan vedtas.

2.2.2 EØS-borgeres rettigheter i Norge

Selv om ulike instanser har ansvar for ulike saker, er det også viktig å være klar over hvilke rettigheter EØS-borgere har i Norge. I tillegg til at mange EØS-borgere søker oppholdstillatelse for å arbeide eller på grunnlag av familiejenforening, er det mange EØS-borgere som reiser hit med som ’turister’. EØS-avtalen binder alle medlemsland å gi lovlig opphold til borgere fra EØS-land i tre måneder. Forutsetningen er at de i løpet av oppholdet ikke utgjør en urimelig byrde for statens offentlige velferdsordninger (§111 i Utlendingsloven, 2008). De som kommer som turister befinner seg i stor grad utenfor velferdssamfunnets kontroll og beskyttelse, og de har ingen rettigheter utover medisinsk nødhjelp (Brochman og Hagelund, 2010b, s. 282, 285). Utenlandske tiggere kan på dette grunnlaget anses som å være her på en midlertidig basis, noe som kan ha en effekt på hvor mange lavterskeltilbud stat eller kommune er villige til å etablere.

EØS-avtalen forplikter Norge til å behandle egne borgere likt med EØS-borgere. Det betyr at dersom norske myndighetene ønsker å begrense velferdstilbudet for EØS-borgere, må tilbudet også begrenses overfor norske statsborgere (Brochman og Hagelund, 2010b, s. 279–280). I oversatt betydning betyr det at en eventuell gjeninnføring av løsgjengerloven måtte

kriminalisert tigging på en generell basis. Vi kan dermed ikke ekskludere enkelte grupper, slik som norske tiggere.

Formålet med Lov om sosiale tjenester i NAV (2009) er å ”bedre levekårene for vanskeligstilte [og] bidra til sosial og økonomisk trygghet”. I følge § 2 gjelder bestemmelsene i loven for alle som oppholder seg i riket dersom det ikke finnes forskrifter som begrenser lovens anvendelse på personer som ikke er norske statsborgere eller som har bopel i Norge. I 2011 ble Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse (2011) opprettet under Lov om sosiale tjenester i NAV (2009). I § 1 står det at utenlandske statsborgere som ikke har bopel i Norge kun har krav på opplysning, råd og veiledning. Videre, i annet ledd, står det at ”[h]vis en person som nevnt i første ledd ikke kan sørge for sitt livsopphold, har vedkommende rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud [...] inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet” (Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse, 2011).

3 Teori

I dette kapittelet vil jeg starte med å presentere problemdefinering og beslutningstakingsprosessen, for å klargjøre bakgrunnen for de teoretiske rammeverkene. Videre vil de teoretiske rammeverkene som blir brukt i undersøkelsen bli presentert, altså tiggerproblemets natur, tiggerproblemets kausalitet og sosiale konstruksjoner av tiggning. Jeg vil i tillegg klargjøre de teoretiske forventningene til hvert rammeverk.

Problemdefinering blir, i følge Weiss (1989, s. 97), ansett av mange som et første steg i policyklusen. Hun beskriver problemdefinisjon som ”en fase som legger det fundamentale grunnarbeidet for den påfølgende kampen over konstruksjonen av brukbare policy alternativer, autorative tilnærmelsen til et politisk valg, implementering og vurdering” (Weiss, 1989, s. 97). Hvordan et problem blir definert er altså grunnleggende for hvordan de blir behandlet i politikkutformingsprosessen. Først kan det være nyttig å klargjøre hva som skal til for at et fenomen eller situasjon skal bli oppfattet som et problem. I følge Halvorsen m.fl. (2013, s. 55) kan situasjoner som oppleves som uheldig først aksepteres som et sosialt problem ”når det berører mange nok og angår fellesskapet”. Dersom ingen hadde definert *tiggning* som uønsket, hadde det ikke blitt ansett som et problem (Rochefort og Cobb, 1993, s. 56). Oppsummert vil problemdefinering innebære den

”prosessen der en utfordring (et problem, en mulighet eller trend) har blitt ansett som nettopp det og har blitt plassert på den offentlige politiske dagsorden, blir sett på av ulike interesserte parter, videre gransket, artikulert og mulig kvantifisert, og i noen, men ikke alle tilfeller, gitt en autoritativ eller i det minste en midlertidig akseptert definisjon når det kommer til dens sannsynlige grunner, komponenter og konsekvenser” (Rochefort og Cobb, 1993, s. 57).

Beslutningstakingsprosessen består i følge Howlett m.fl. (2009, s. 4) av en politisk og en teknisk dimensjon. Den politiske dimensjonen legger vekt på at ulike aktører kan ha ulike forståelser for hva problemet er og følgende hvordan problemet skal løses (Howlett m.fl., 2009, s. 4; Rochefort og Cobb, 1994, s. 4). Gjennom den tekniske dimensjonen søker beslutningstakere å ”identifisere det optimale forholdet mellom mål og verktøy, ettersom noen verktøy passer bedre til å løse spesifikke problemer enn andre” (Howlett m.fl., 2009, s. 4). I praksis finnes det også mange rutiner, prosesser og uskrevede regler som begrenser hva aktørene kan stemme på (Howlett m.fl., 2009, s. 140). En slik begrensning kan tenkes å være politisk samarbeid. Byrådspartiene i Oslo skal, så langt det går, opptre enhetlig, noe som

legger begrensninger på alle tre partiene ved voteringer. Dette betyr at selv om de tre byrådspartiene kan ha ulik forståelse av hva tigging eller tiggerproblemet innebærer vil de prøve å stemme likt.

Vårheim (1997) skiller mellom to ulike modeller i beslutningstakingsprosesser. Den første er en garbage-can modell, som er et ubevisst design der løsninger søker problemer (March og Olsen (1976) sitert i Vårheim, 1997, s. 50). Den andre modellen er fundert på at problemer søker passende løsninger, og er en klassisk, rasjonell beslutningsmodell. Det er viktig å være oppmerksom på at den rasjonelle beslutningsmodellen representerer et ideal.

Beslutningstakere har sjelden nok tid, ressurser eller tålmodighet til å skaffe seg full oversikt og informasjon om alle mulige aspekter eller utfall ved en situasjon⁵ (Birkland, 2011, s. 254, 265). Jeg ser det likevel som hensiktsmessig å bruke beslutningstakingsprosessen som er fundert på rasjonalitet i denne undersøkelsen. Den rasjonelle beslutningsmodellen setter fokus på letingen etter egnede løsninger og virkemidler basert på problemdefinisjonen (Vårheim, 1997, s. 50–51). Modellen reflekterer dermed faseinndelingen til syklusmodellen, som lar oss studere faser hver for seg. Politiske virkemidler forstås her som elementer som kan få noen til å ”gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort” (Birkland, 2011, s. 243). Hvilke virkemidler som tas i bruk er ikke et nøytralt eller objektivt valg, men et valg basert på hvordan problemet er definert (Vårheim, 1997, s. 50–51).

3.1 Tiggerproblemets natur

Slik jeg forespeilet innledningsvis kan en mulig forklaring på hvorfor det har vært vanskelig for Oslo bystyre å løse tiggerproblemet være at bystyret ikke har ansett det som viktig nok, og prioritert og bruke tid på det. Som nevnt er det fem dimensjoner som spiller inn på hvor stort eller lite et problem blir oppfattet (Rocheft og Cobb, 1993, s. 64–66). For å kunne fastsette om Oslo bystyret anser tigging som et problem de er villig til å løse, er det først nødvendig å presisere de teoretiske antagelsene som følger hver dimensjon.

⁵ Teorien om rasjonelt valg antar at ”beslutningstakere har all informasjon om et problem, dets årsaker og dets løsninger tilgjengelig og at det beste av alle alternativene velges” (Birkland, 2011, s. 254). Beslutningstakere vil ta beslutning som er så rasjonelle som mulig, men det er noen hindringer, slik som tid, informasjon og tålmodighet, som gjør det vanskelig. Vi sier derfor at beslutningstakere har begrenset rasjonalitet (Birkland, 2011, s. 255).

Den første dimensjonen, alvor, sier noe om hvor alvorlig et problem oppfattes å være. Dersom et problem omfatter eller har en innvirkning på mange mennesker, forventes det å bli høyt prioritert og at politikerne ønsker å løse problemet så snart som mulig. Omvendt vil situasjoner som anses som uproblematiske falle utenfor dagsorden. Rochefort og Cobb (1993, s. 64) anser alvorsdimensjonen som avgjørende ”for å fange oppmerksomheten til offentlige tjenestemenn og media”. Det er derfor avgjørende at bystyrerepresentantene oppfatter tiggerproblemet som alvorlig for at de skal prioritere å gjøre noe med problemet og prøve å løse det. Tigging er et utbredt fenomen i Oslo, med tiggere i store deler av sentrumsområdene. Det er rimelig å forvente at bystyrerepresentantene ser på situasjonen som alvorlig fordi det har innvirkninger på store deler av Oslos befolkning, er godt synlig i bybildet, og har blitt mye omtalt og debattert i ulike medier.

Hvor utbredt problemet er, er også viktig for hvordan vi oppfatter den foreliggende situasjonen. Dette er en deskriptiv dimensjon som ser på hvor stort eller lite omfang av mennesker som blir påvirket. Problemet kan endre seg, og dersom det blir ansett som illevarslende kan det raskt skape et stort press på politikerne for å gripe raskt inn (Rochefort og Cobb, 1993, s. 64). Rose (1991, s. 15) påpeker at når misnøyen blant befolkningen er høy vil det politiske presset øke. I tilfeller der problem er særlig omfattende kan presset oppleves som så stort at det å foreta seg *noe* vil være bedre enn å la være, selv om sannsynligheten for å gjøre feil blir stor. Ut fra dette er det rimelig å anta at desto mer utbredt problemet er, og desto mer pressende kan situasjonen bli, jo større kan problemet anses å være. Motsatt kan problemet anses som lite dersom problemet kun er til noe bry for et begrenset antall personer.

Når et problem blir presentert som noe nytt, en nyhet, har det i følge Rochefort og Cobb (1993, s. 65) flere effekter. Saker som blir fremstilt som nyheter skaper en del oppmerksomhet rundt seg. Dersom saker blir gamle eller oppbrukt, er det trolig slik at mediene går lei, noe som kan føre til at saken får mindre oppmerksomhet. Noen saker kan være vanskelig å konseptualisere eller mangle anerkjennende løsninger. Det kan derfor oppstå en del spenninger dersom det ikke er konsensus blant politikerne hvordan problemet skal løses, hvis publikum forventer, og krever, handlekraft (Rochefort og Cobb, 1993, s. 65). Det er rimelig å forvente at tiggerproblemet får mye oppmerksomhet dersom det blir oppfattet som en nyhet, og motsatt at problemet får lite oppmerksomhet dersom det ikke blir oppfattet som noe nytt eller aktuelt.

Et problem oppleves som nært når det påvirker individers personlige interesser eller annet som oppleves som personlig. Problemer som for eksempel påvirker ens barn, arbeid eller fritidssysler kan skape reaksjoner, ettersom problemet ligger nært ens personlige interesser. Er de påvirkede individene ressurssterke er det trolig slik at de vil ta problemet videre til lokale eller nasjonale politikere eller gå ut i mediene for å skape oppmerksomhet rundt problemet (Rochefort og Cobb, 1993, s. 65). Det er derfor å forvente at jo større og flere interesseområder tiggeringen påvirker, jo større vil problemet oppleves og fremstilles.

Begrepet krise blir ofte brukt for å betegne særlig alvorlige situasjoner der korrigerende handlinger burde vært iverksatt, men som har gått på overtid og skapt alvorlige konsekvenser. Det er ikke alltid tydelig om en situasjon er en krise eller om det kun er et problem. Det kan være avhengig av hva slags grep en aktør har om situasjonen og hvilken virkelighetsoppfatning aktøren har. Begrepet krise kan imidlertid brukes av politikere for å heve en sak over andre konkurrerende virkelighetsoppfatninger. At noe er kritisk blir ofte brukt som synonym for krise. Å definere en situasjon som kritisk har en tendens til å føre til at situasjonen blir behandlet med midlertidige løsninger fremfor arbeid med langtidsløsninger på problemet (Rochefort og Cobb, 1993, s. 66). Det er rimelig å forvente at dersom politikerne anser tiggerproblemet som en krise, eller som kritisk, vil de ønske å gjøre de korrigerende handlingene som er nødvendig for å rette opp i situasjonen.

Den teoretiske forventningen til problemets natur er at de overnevnte fem dimensjonene vil øke eller redusere synligheten av tiggerproblemet, som igjen kan bestemme hvor problemet havner på den politiske dagsorden og hvor villige politikerne er til å ta tak i problemet. Dersom tiggerproblemet skårer høyt på disse dimensjonene, er det som sagt å forvente at den politiske viljen til å løse tiggerproblemet vil øke tilsvarende.

3.2 Tiggerproblemets kausalitet

Den andre mulige forklaringen som ble forespeilet var at bystyret har sett et stort behov for å løse tiggerproblemet, og at det dermed var politisk vilje for å løse det. Likevel kan partiene ha vært mer opptatt av sine egne politiske interesser, enn å løse problemet. Det finnes ingen regler når det kommer til å velge enkelte eller kombinasjoner av forklaringer framfor andre når innviklete problemer skal håndteres. Slike problemer kan imøtegås på flere måter, og det har vist seg så og si vilkårlig hva beslutningstakere velger å legge til grunn. Den foretrukne

årsaksrekken ser likevel ut til å bli valgt ut fra hva beslutningstakerens ser på som mest plausibelt. Det kan innebære at et parti velger den kausalitetsforståelsen og videre løsningen som passer best med partiets egne interesser (Rittel og Webber, 1973, s. 166).

Ulike partier representerer og fremmer noen ganger konkurrerende interesser (Weiss, 1999, s. 477). Slik sett kan forhandlinger handle om å overbevis andre og få oppslutning om sine interesser. Dersom et parti overbeviser andre om at dets forestilling av et problem er den *beste* kan de vinne eierskap til problemet. I politiske beslutningsprosesser er en av nøklene til å vinne eierskap til et problem bruk av overtalelse og argumentasjon, samt evnen til å bruke retoriske fortrinn i debatter (Birkland, 2011, s. 190–191). Det partiet som får størst oppslutning om sin problemforståelse vinner legitimitet og blir problemets *eier*. Det betyr at partiet vil kunne legge føringer for hvordan offentlig forvaltning ser på og håndterer problemet (Rocheffort og Cobb, 1994, s. 14). Å ha eierskap til et problemet innebærer også at velgerne mener at partiet best vil ivareta deres interesser, og at partiet vil forventes å kunne løse problemet (Aardal m.fl., 2004, s. 23). Politikk kan sies å være en ”kontinuerlig kamp om å få aksept for visse konstruksjoner og deres konsekvenser” (Ingram m.fl., 2007, s. 95). Bystyrerepresentanter vil derfor trolig forsøke å påvirke virkelighetsoppfatningen til andre, slik at den blir mer lik sin egen. Å kunne definere alternativer sies tross alt å være det suverene maktinstrumentet (Rocheffort og Cobb, 1994, s. 5). Hva som blir oppfattet som tiggerproblemets kausalitet kan variere med de ulike partiene samt deres ideologiske plassering på høyre- og venstreaksen.

For at et politisk parti skal vinne aksept for dets definisjon av tiggerproblemets er det viktig at partiets situasjonsforståelse blir fremstilt på en god og presis måte. Argumentasjon kan avgjøre hvilken definisjon som blir valgt, gi legitimasjon til den valgte definisjonen og samtidig undergrave legitimiteten til andre definisjoner (Rocheffort og Cobb, 1994, s. 9). Å velge ut noen elementer kan dermed innebære at andre elementer utelukkes fra problemforståelsen (Rocheffort og Cobb, 1993, s. 60; Weiss, 1989, s. 97). Noe så enkelt som å stemme på et vedtak framfor et annet sender ut klare signaler om at en spesifikk virkelighetsforståelse blir promotert framfor en annen. Politiske beslutninger fattet i Oslo bystyre viser derfor hvilket standpunkt bystyret tar i ulike situasjoner, og reflekterer også dets virkelighetsoppfatning.

Hvordan tigging blir definert avslører altså i stor grad forestillingen om situasjonens opprinnelse. Hvilken forestilling partiene har om tiggerproblemets opprinnelse avslører hvordan partiene ser på tiggerproblemets kausalitet (Rochefort og Cobb, 1994, s. 15). Som allerede nevnt kan skyldfordeling anses som det mest prominente aspektet ved kausalitetsspørsmål. I politisk sammenheng kan skyldplassering brukes i et politisk spill for å fremme egne interesser. Dette er strategiske politiske valg som enten kan gi drivkraft til en politikk eller som kan utelukke andre mulige politiske alternativer (Rochefort og Cobb, 1994, s. 16). I følge Weiss (1999, s. 477) er egeninteresser ofte overordnet andre hensyn. Et parti kan sies å ønske og maksimere sin egeninteresse, slik at dets interesser får fortrinn overfor andre partiers interesser. Et eksempel på dette kan være politikernes ønske om å bli gjenvalgt (Weiss, 1995, s. 574). På denne måten kan bystyrepartiernes egne interesser tenkes å veie tyngre enn ønsket om å løse tiggerproblemet.

Innen skyldfordeling er det viktig å skille mellom individuelle og upersonlige årsaker til hva som har skapt behovet for å tigge. Det innebærer å finne svar på om det er tiggerne selv som kan sies å være ansvarlig for sin nød, eller om det kan være andre, mer bakenforliggende årsaker som har ført til at de må tigge. Det er vanskelig å identifisere årsaken til hvorfor problemet har oppstått, og ofte ligger årsaken et annet sted enn først antatt. Årsakene til problemet kan knyttes til individet, ved for eksempel mangel på ressurser, dårlig moral eller karakter, og slik bli ansett som selvforskyldt. Strukturelle forklaringer derimot legger vekt på at problemer kan ses på som utviklingstrekk i det gjeldende samfunnet, noe som innebærer at individets problemer ikke er fullstendig selvforskyldte (Halvorsen m.fl., 2013, s. 56). Likevel kan det være problematisk å kun se saken fra en side, og si at årsaken ligger hos individet eller i systemet. Halvorsen m.fl. (2013, s. 56) argumenterer for at ”det er i samspillet mellom individuelle ressurser og strukturelle forhold at sosiale problemer oppstår og finner sin løsning”. Ser vi på skyldaspektet i kausalitetsspørsmålet hevder Rochefort og Cobb (1994) at det finnes tendenser til at den politiske venstre- og høyreaksen deler seg. Den politiske venstresiden sies å være mer tilbøyelig til å trekke frem feil ved det økonomiske eller kulturelle systemet, mens høyresiden vektlegger mangel på individuelle tiltak og anstrengelser som en årsak til at problemer oppstår (Rochefort og Cobb, 1994, s. 15).

Den teoretiske forventningen til den andre mulige forklaringen er altså at de politiske partiene i bystyret velger den kausalitetsforståelsen, og videre en løsning, som passer med partienes egne interesser. Dersom partiene er mer opptatt av å fremme egne interesser, kan det være

fordi de ønsker å bli gjenvalgt. Da kan det i tiggesaken være viktig å stå frem som tydelige og handlekraftige. Hvilken oppfatning de ulike partiene har om tiggerproblemets opprinnelse forventes å skille partiene på den politiske venstreaksen fra partiene på høyreaksen.

Venstresiden sies å være mer tilbøyelig til å trekke på at problemene oppstår som en følge av samfunnsstrukturer, mens høyresiden trolig vektlegger individers moral eller karakter som en årsak til problemene.

3.3 Sosiale konstruksjoner av tiggere

Den tredje forklaringen la til grunn at det var en grunnleggende ulik forståelse for tiggerproblemet og problempopulasjonen som var årsaken til at bystyret hadde vanskeligheter med å vedta en politikk som kunne løse det. I møte med et problem vurderer vi det med forutinntatte holdninger eller briller. Disse brillene tilegnes gjennom tillærte verdier, normer og holdninger (Ingram m.fl., 2007, s. 94). Grunntanken bak teorien om sosial konstruksjon er at vi ser verden gjennom våre egne briller, og at det finnes briller i mange ulike farger og fasonger. Det finnes altså ikke én enkelt måte å se virkeligheten på (Harris, 2010, s. 3)⁶. Alle fenomener og situasjoner, inkludert samfunnsproblemer, får den betydning eller mening vi ilegger dem (Rocheffort og Cobb, 1994, s. 6). Problemer kan derfor ikke ses på som objektive eller nøytrale fenomener. Vurderinger og tolkninger av ulike forhold 'omdanner' hendelser eller situasjoner til problemer, altså noe som er uønsket og som må fikses (Ingram m.fl., 2007, s. 94). Hvordan partier velger å reagere på ulike problemstillinger bunner i deres ideologi, som igjen er tett knyttet til hvordan de ser og oppfatter virkeligheten. Gjennom preferanser og overbevisninger filtrerer ideologier muligheter og alternativer (Weiss, 1999, s. 477).

Hvilke beslutninger som blir vedtatt i bystyret signaliserer hvilke interesser som blir ansett som viktige, og nødvendigvis hvilke interesser som blir oppfattet som mindre viktig (Ingram m.fl., 2007, s. 100). Denne signaleffekten hevder Ingram m.fl. (2007) skaper ulike forventninger blant befolkningen om hvordan politiske beslutninger vil påvirke dem. Identifisering og kategorisering av ulike samfunnsgrupper kan være avgjørende for om gruppen blir *straffet* eller *belønnet* gjennom politiske vedtak (Ingram m.fl., 2007, s. 96).

⁶ Harris (2010) skiller mellom to retninger innenfor sosialkonstruktivisme; interpretive social constructivism (ISC) og objective social constructivism (OSC). Her har jeg valgt å bruke ISC fordi det ligger nærmest Ingram m.fl. (2007) sin forståelse av sosial konstruksjon. For mer informasjon, se (Harris, 2010).

Fordeling av straff og belønning sier noe om hvem som får av samfunnets goder og hvem som sitter igjen med byrdene. Ingram m.fl. (2007) hevder at en fordeling av goder og byrder baseres på den sosiale konstruksjonen av samfunnsgrupper og hvor mye politisk makt eller ressurser de har tilegnet seg. Grovt sett deler Ingram m.fl. inn befolkningen i grupper basert på to dimensjoner. Den første dimensjonen er hvorvidt gruppen er positivt eller negativt sosialt konstruert. Positivt konstruerte grupper anses som mer verdig til å motta goder og hjelp enn negativt konstruerte grupper. Denne dimensjonen vektlegger blant annet gruppens bidrag til den generelle velferden⁷. Den andre er en ressursdimensjon der inndelingen av samfunnsgrupper tar utgangspunkt i tilgang til politiske ressurser. Om en gruppe innehar politiske ressurser er i stor grad avhengig av gruppens størrelse, hvor lett den er å mobilisere, og hvor forent, rik og velposisjonert den er. Det er også avhengig av hvor samfunnsengasjert gruppen er, og hvor vant individene i gruppen er til å delta på ulike politiske plattformer (Ingram m.fl., 2007, s. 101).

De to overnevnte dimensjonene danner grunnlaget for skillet mellom fire ulike samfunnsgrupper⁸ (Ingram m.fl., 2007, s. 101–103). Figur 1 viser de ulike samfunnsgruppenes plassering. I figuren kan vi se en *begunstiget gruppe* har høy grad av politiske ressurser samtidig som de er positivt konstruert. Begunstigede blir dermed sett på som verdige og får ofte tildelt fordeler eller goder. Den neste er en *konkurrerende gruppe*, som har betydelig grad av politiske ressurser, men som er negativt konstruert da de blir ofte sett på som egoistiske og moralsk suspekte. De blir dermed ansett som uverdige og får tildelt skjulte fordeler og tomme byrder. Den tredje er en *avhengig gruppe*, som mangler politisk makt, men som får mye sympati slik at de blir positivt konstruert. Denne gruppen blir også ansett som verdig, men får gjerne mangelfull og nedverdiggende hjelp. Den fjerde gruppen er *avvikere*. Dette er en gruppe som ikke har nevneverdig politisk makt og som i tillegg er negativt konstruert. Avvikere blir dermed ansett som uverdige og får gjerne byrdene. Avvik anses her som en ”svikt i å adlyde gruppereglene” (Becker, 1963, s. 8). I følge Becker (1963,

⁷ Bidragsyttere blir her forstått som individer som tar lovlig arbeid og som betaler skatt til den norske stat, og således er med på å opprettholde det norske velferdssystemet.

⁸ Det er viktig å bemerke seg at denne klassifiseringen ikke er ment for å tolkes som at det eksisterer skarpe skiller mellom de ulike målgruppene. Den kan brukes for å lettere konseptualisere det politiske rommet disse samfunnsgruppene befinner seg i (Ingram m.fl., 2007, s. 103).

s. 1) betyr det at avvikere ikke føler de gjeldende normene og reglene i den konteksten de befinner seg i.

		Sosial konstruksjon av gruppe	
		Positiv (verdig)	Negativ (uverdig)
Politisk makt, ressurser	Høy	Begunstiget	Konkurrenter
	Lav	Avhengige	Avvikere

Figur 1: Illustrasjon av Ingram m.fl. (2007, s. 102) sine fire målgrupper plassert i en firefeltstabell.

Det er en tendens til at avvikere får en uforholdsmessig del av byrdene, og i mange land representerer de en slags permanent underklasse som ofte får skylden for problemer i samfunnet (Ingram m.fl., 2007, s. 103). Knyttet til den sosiale konteksten i Norge kan tigging anses som å falle utenfor normale aktiviteter. Slik sett kan det forstås som et sosialt avvik å tigge. En slik forståelse vil, som allerede nevnt, påvirke den politiske viljen til å hjelpe tiggerne. Slik Ingram m.fl. (2007, s. 103) viser, er det mer sannsynlig at politikerne vil velge å straffe tiggerne, enn at de blir belønnet. Dersom tiggere skal tildeles fordeler, må dette komme fra andre samfunnsgrupper, noe politikere vil være forsiktige med. Det vil si at en omfordeling av politiske goder vil forårsake at andre grupper, som har mottatt disse godene, mister de. Dersom bystyret i Oslo kommunen skulle innvilget store mengder penger til prosjekt eller tiltak mot tiggere, ville pengene måtte kommet fra annet hold (Birkland, 2011, s. 213). Det betyr at andre prosjekter, tiltak eller annet kan miste støtte, og det kan raskt skape reaksjoner i lokalmiljøer. Politiske beslutningstakere, særlig folkevalgte politikere, kan sies å ville skaffe til veie eller beholde velgernes gunst, og at de derfor kan ønske å opprettholde eller danne nye samfunnsgrupper for å tilfredsstille velgerne sine (Ingram m.fl., 2007, s. 106). Valgte politiske ledere vil derfor typisk ignorere eller straffe grupper som er negativt konstruert og som har lav politisk makt. Det innebærer at politikere sjelden vil ønske å favorisere avvikere av frykt for reaksjoner fra andre, mer politisk aktive grupper slik som begunstigede grupper (Ingram m.fl., 2007, s. 106–107).

Selv om alle mennesker er beskyttet av lov og skal behandles likt, finnes det eksempler på at grupper blir behandlet ulikt (Birkland, 2011, s. 10). Det er påvist en sammenheng mellom favorisering av enkelte grupper og vilje til å hjelpe disse gruppene. Det viser seg at vi foretrekker å hjelpe de som er mest lik oss selv (Rocheft og Cobb, 1994, s. 23). Personer som blir ansett som avvikere kan også oppleves som trusler, noe som kan resultere i at de får mindre sympati enn andre grupper (Rocheft og Cobb, 1993, s. 66). Oslos tiggere er en uensartet og sammensatt gruppe, der det er noen utenlandske og noen norske tiggere. Siden norske tiggere er mer kjent for oss kan det tenkes at politikerne ønsker å skille mellom norske og utenlandske tiggere. Ved å legitimere en slik inndeling av gruppen tiggere, kan politikerne drive med forskjellsbehandling av undergruppene. Med dette grepet kan politikere legitimere bedre behandling av den undergruppen som får mest sympati og som er mest positivt konstruert (Ingram m.fl., 2007, s. 104).

Den teoretiske forventningen til den tredje forklaringen er at bystyret har identifisert og kategorisert tiggere som avvikere, og at denne forståelsen har lagt føringer for hvilke politiske virkemidler de har valgt. Avvikere er negativt konstruert og blir ofte sett på som uverdige hjelp. For å unngå reaksjoner fra andre samfunnsgrupper ønsker politikerne sjelden å fordele goder til avvikere. Dersom politikerne velger å ikke ignorere tiggerne, er det rimelig å forvente at tiggerne, gjennom politiske virkemidler, blir tildelt ulemper eller straff. Tiggere er imidlertid en sammensatt gruppe, og det er rimelig å forvente at politikerne vil prøve å skille mellom norske og utenlandske tiggere på bakgrunn av ulike oppfatning om gruppene. Dette vil få videre konsekvenser for valg av politiske virkemidler.

4 Metode

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for hvilken metode som ligger til grunn for undersøkelsen. Jeg starter med å presentere det valgte forskningsdesignet før jeg går videre til datainnsamlingen. Videre blir det foretatt kildekritiske vurderinger, og avslutningsvis vil jeg se på undersøkelsens validitet og reliabilitet.

4.1 Forskningsdesign

Den beste måten å forstå nyansene i politiske prosesser er gjennom empiriske casestudier (Howlett m.fl., 2009, s. 112). En case er i følge Gerring (2007, s. 19) et ”stedsbegrenset fenomen observert på et tidspunkt eller over en tidsperiode”. En casestudie er å studere en case intensivt med den hensikt å kunne kaste *noe* lys over en større gruppe case (Gerring, 2007, s. 20). Mitt case er Oslo bystyre. Oslo er den kommunen i Norge som er hardest rammet av tiggings, og bystyret er den øverste politiske myndighet i kommunen. Ved å bruke casestudie som forskningsdesign får jeg muligheten til å fordype meg i tiggingsakens kompleksitet og natur i Oslo bystyre (Bryman, 2004, s. 52). Denne undersøkelsen er dermed en teoretisk fortolkende studie. Det innebærer at jeg ser på det empiriske materialet i lys av teoretiske forventninger (Andersen, 1997, s. 68–69).

4.1.1 Datainnsamling

Datamaterialet er i stor grad basert på offentlig tilgjengelig dokumentasjon, fra bystyreforhandlinger og komitebehandlinger i Oslo kommune. Jeg har i tillegg benyttet meg av nøkkelinformanter for å få en større forståelse av problemet og utfordringene bystyret har møtt i beslutningsprosessen.

For å finne datamaterialet som var aktuelt for problemstillingen gikk jeg systematisk gjennom alle transkriberte møter i bystyret fra september 2011 til september 2013. Jeg brukte søkeordene tiggings, tiggings, tilreisende, roma, sigøynere og bostedsløse. Jeg var da i utgangspunktet interessert i saker eller forslag som ble tatt opp på bystyremøtene, men registrerte også at det hadde blitt tatt opp spørsmål om rom i muntlige spørretimer. Jeg har valgt å ikke inkorporere dette, da jeg har sett det som sannsynlig at spørsmålene indirekte har ført til ytterligere forslag eller støtte til andre partier som har fremmet forslag angående tiggingsaken. Gjennom søkene mine fant jeg to forslag som direkte handlet om tiggings og tre forslag som omhandlet tiggings eller tiggings indirekte. Disse blir gjengitt i kapittel 5.

I tillegg til å samle inn dokumenter så jeg det som fruktbart å foreta intervjuer⁹. Det var naturlig å gjennomføre semi-strukturerte intervjuer ettersom jeg hadde noen spesifikke spørsmål som jeg ønsket at informanten skulle besvare. Jeg hadde dermed mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål eller til å følge informantens tanker (Bryman, 2004, s. 438). Jeg henvendte meg til mine informanter gjennom e-post der jeg forklarte hvem jeg var, hva jeg ønsket samt en kort beskrivelse av prosjektet. Vedlagt lå et informasjonsskriv som beskrev hvordan intervjuet skulle foregå og tidsrammen for intervjuet. Alle intervjuobjektene samtykket til å bli omtalt med fullt navn, og de er derfor ikke anonymisert. Videre er prosjektet godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Ved utvelgelsen av informanter så jeg det som mest hensiktsmessig å velge de informantene jeg mente hadde direkte relevans til undersøkelsens problemstilling (Aberbach og Rockman, 2002, s. 673; Bryman, 2004, s. 375). Slik kunne jeg være strategisk i utvelgelsen (Bryman, 2004, s. 458). Siden jeg var ute etter spesifikke personers erfaringer og holdninger hadde det vært svært lite hensiktsmessig med et tilfeldig utvalg.

Mine informanter ble valgt ut fra et teoretisk fokus (Bryman, 2004, s. 459), og jeg har vektlagt deres stilling, hvilket parti de tilhører og hvor aktive de har vært i bystyrebehandlingen. Jeg har valgt å intervju en bystyrerepresentant fra byrådspartiene, altså Høyre, Venstre og KrF, i tillegg til bystyrerepresentanter fra partier som har vært forslagsstillere i tiggesaken, altså Ap, SV og FrP. Informantene fra bystyret var Eirik Lae Solberg fra Høyre, Odd Einar Dørum fra Venstre, Erik Lunde fra KrF, Rina Mariann Hansen fra Ap og Marianne Borgen fra SV. På grunn av tidsbegrensninger hos FrP fikk jeg ikke intervjuet en bystyrerepresentant fra dette partiet. Det ble løst ved at jeg fikk intervju med Kai Morten Terning, politisk rådgiver for FrP. Terning har jobbet mye med tigging og kjente temaet godt. Jeg ønsket også å intervju noen som jobbet administrativt i kommunen, og tok derfor kontakt med Børge Erdal, seksjonssjef for Uteseksjonen, og Hans Edvardsen, etatsdirektør i Bymiljøetaten. For å få en bredere forståelse for saken har jeg også intervjuet Karin Afeef fra Røde Kors og Benjamin Brekke fra Frelsesarmeen. Alle intervjuene ble foretatt på informantenes arbeidsplass, men på grunn av tidsbegrensninger intervjuet jeg Afeef over e-post. Jeg kontaktet byrådsleder Stian Berger Røsland, men han hadde dessverre ikke anledning til å møte meg. Jeg forsøkte også å få tak i en talsperson fra Oslopolitiet flere

⁹ Se vedlegg 2 intervjuguide.

ganger uten hell. Som supplement brukte jeg derfor medieuttalelser fra Røsland samt høringsuttalelser og informasjonsbrev fra politiet. Jeg mener derfor å ha fått tilstrekkelig med informasjon fra mine informanter samt dokumenter, møtereferat og fra mediene.

4.2 Kildekritiske vurderinger

Når en setter i gang med et forskningsprosjekt er det viktig å ta hensyn til kildekritiske vurderinger – altså hvor gode kildene som benyttes som informasjonsgrunnlag er. For det første er det viktig at datamaterialet er mest mulig relevant for problemstillingen, altså at innsamlet data er valid. For det andre er det viktig at datamaterialet er mest mulig pålitelig eller troverdig, altså reliabelt (Hellevik, 2006, s. 102).

I dokumentundersøkelser er hovedformålet å lese, overfladisk tolke og videreformidle hva en tekst handler om (Ryghaug, 2002, s. 305). Det har vist seg svært hensiktsmessig å bruke dokumentundersøkelse. I den forbindelse har jeg sett på transkriberte bystyremøter, komiteinnstillinger og byrådets kommentarer til forslagene, i tillegg til selve forslagene. Det er ingen grunn til å mistenke at informasjon har blitt utelatt fra kommunens dokumenter. Offentlige dokumenter, som forhandlinger og komiteinnstillinger, regnes ofte som spesielt troverdige (Ryghaug, 2002, s. 306). Å bruke transkriberte bystyremøter er i utgangspunktet uproblematisk. Dokumentene er lett tilgjengelig og sporbare, og de vil samtidig gi en eksakt gjengivelse av hva som har blitt sagt på møtene. At undersøkelsesperioden er i forholdsvis nær fortid, fra 2011-2013, øker også kildens troverdighet (Ryghaug, 2002, s. 306). De holdningene til tigging som ble reflektert på møtene og i innstillingene blir fortsatt reflektert i den pågående debatten om hvordan tigging skal håndteres. Kravene til indre og ytre kildekritikk, det vil si at kildens relevans og troverdighet, kan dermed anses å være oppfylt (Kjeldstadli, 1999, s. 171).

Semi-strukturerte intervjuundersøkelser egner seg svært godt til intervjuer med nøkkelinformanter og elitepersoner. I følge Andersen (2006, s. 283) er nøkkelinformanter ”ressurssterke personer som kan belyse en sak eller et fenomen”. Informantenes kunnskap har vist seg å være svært nyttig. I tillegg til jeg fikk testet noen antagelser, har informantene kastet nytt lys over undersøkelsen og gitt meg mer innsikt i spørsmålet. Eliteintervjuer kan sies å være svært nyttig fordi informantene ofte har deltatt i den prosessen som blir studert (Tansey, 2007, s.767). Det var også en av fordelene ved å intervju bystyrerepresentanter

som hadde deltatt i beslutningsprosessen til de ulike forslagene som omhandlet tigging. En svakhet med eliteintervjuer er at de kan gi en uriktig fremstilling av sin egen rolle i saken (Tansey, 2007, s.767). Jeg var imidlertid godt kjent med deres rolle i beslutningsprosessene, og fant at dette ikke stemte.

Mine informanter består i hovedsak av personer som er vant til å operere i offentligheten, og med god trening i å snakke for seg. Andersen (2006, s. 283) skriver at man som intervjuer har lett for å havne i en underdanig rolle i møte med slike personer, og dermed miste kontrollen over situasjonen. Jeg opplevde ikke å havne i en slik rolle, men jeg erfarte at mine informanter var så engasjerte at vi ofte havnet på ulike sidespor. Jeg mener det imidlertid var berikende for intervjuet. Svarene jeg fikk ble gjenstand for min subjektive tolkning, noe som kan være en svakhet ved gjennomføring av intervjuer (Kvale, 2005, s. 5). Jeg sendte derfor ut sitatsjekk til informantene slik at de fikk se selve sitatet og konteksten det ble skrevet i. På denne måten fikk de en mulighet til å rette opp i eventuelle misforståelser.

I visse sammenhenger kan det være naturlig for informanter å ville pynte litt på sannheten (Andersen, 2006, s. 283). Dette trenger ikke å være som en konsekvens av bevisste valg, men det kan også være selektiv hukommelse som gjør at informantene 'skaper' historier som ikke har funnet sted (Andersen, 2006, s. 293). Det er derfor viktig å klargjøre informantenes pålitelighet. Informantene fra bystyret var svært godt kjent med temaet og behandlingen. Før selve intervjuet startet erfarte jeg at flere av informantene mine hadde lest igjennom relevante saksdokumenter for å friske opp hukommelsen. Siden jeg hadde satt meg godt inn i empirien hadde jeg også mulighet til å vurdere der og da informantenes pålitelighet. Jeg fant den til å være svært god. Historier eller utsagn som var ukjent for meg sjekket jeg opp i saksdokumentene i ettertid, og jeg fant at de stemte. På bakgrunn av at saksdokumentene var tilgjengelige, vektla jeg ikke å stille inngående spørsmål om vedtakene i seg selv, og fokuserte på deres synspunkter om tigging mer generelt.

4.3 Undersøkelsens validitet og reliabilitet

Målet med samfunnsvitenskapelig forskning er at man trekker valide slutninger om det sosiale og politiske liv (King m.fl., 1994, s. 3). Sikker kunnskap er utenfor rekkevidde, men sikkerheten kan bedres ved at vi forsikrer oss om at våre slutninger er grunnet i visse vitenskapelige regler. Gjennom å sikre god validitet og reliabilitet vil studien få en høyere

grad av sikkerhet (King m.fl., 1994, s. 7). God validitet viser til at jeg måler det jeg tror jeg måler (King m.fl., 1994, s. 25). Undersøkelsen vil altså ha lav validitet dersom jeg måler noe annet enn det problemstillingen etterspør (Hellevik, 2006, s. 355).

Det finnes mange former for validitet, men i denne undersøkelsen ser jeg det som relevant å undersøke begrepsvaliditet og ekstern validitet. Begrepsvaliditet viser til en operasjonaliserer viktige begrep i undersøkelsen. Slik får forskeren ”operasjonelle variabler som måler de relevante begrepene best mulig” (Lund, 2002, s. 89). I denne undersøkelsen er tiggings et sentralt begrep, og et begrep det har vært store politiske uenigheter om. Jeg operasjonaliserte tiggings ved å definere det som pengeinnsamling. I følge Lund (2002, s. 93) er det viktig at det operasjonaliserte begrepet, pengeinnsamling, faktisk måler tiggings. Under intervjuene hadde jeg mange spørsmål som gikk på tiggings og hvordan informantene oppfattet det fenomenet. De ulike informantene kunne ha ulike forståelser for tiggings, og for å unngå målefeil startet jeg intervjuet med å spørre hvordan de selv ville definere tiggings. Slik unngikk jeg følgefeil samtidig som jeg fikk en forståelse for hvordan de oppfattet tiggerproblemet.

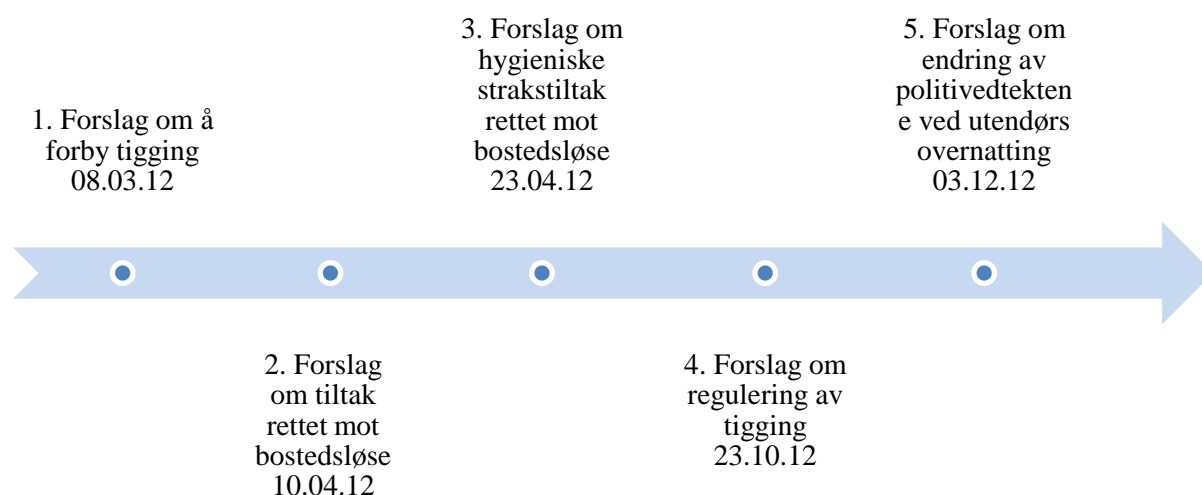
Ekstern validitet viser til om undersøkelsen kan generaliseres ut over det ene caset som undersøkes (Lund, 2002, s. 107; Yin, 2014, s. 48). Generalisering er et av casestudiets svakheter (Bryman, 2004, s. 55), men målet med denne undersøkelsen var ikke å generalisere til flere kommuner. Selv om slutningene i denne oppgaven ikke er direkte generaliserbare, på grunn av bystyrets sammensetning og problemets omfang, kan mange av premissene være gjeldende andre steder. Denne undersøkelsen peker på flere utfordringer kommuner kan oppleve med tiggings og med tilreisende tiggere, og generaliserbarheten kan derfor hevdes å være betinget. Betinget generalisering innebærer at man er mer opptatt av ”å oppdage under hvilke forholdene spesifikke hendelser inntreffer [...] fremfor å avdekke i hvilken frekvens forholdene og utfallene forekommer” (George og Bennett, 2005, s. 31). I tillegg til å si noe generelt om tiggings og tiggevirksomheten i Norge, kan denne undersøkelsen også belyse andre politiske beslutningsprosesser som omhandler innviklede problemer i norske kommuner.

God reliabilitet viser til at dersom andre, på et senere tidspunkt, gjennomfører samme undersøkelsen på nytt ved bruk av samme metode, skal de kunne få samme resultat som meg (Bryman, 2004, s. 31; King m.fl., 1994, s. 25; Yin, 2014, s. 48). Målet med reliabilitet er å ”minimere feil og skjevhet i en undersøkelse” (Yin, 2014, s. 49). Slik jeg har beskrevet over

sjekket jeg bystyremøtene som ble holdt i perioden som undersøkes systematisk ved hjelp av noen søkeord. Ettersom dokumentene er offentlig tilgjengelig på en søkebase på Oslo kommunes nettsider, er de lett tilgjengelig og søkbar. Jeg anonymiserte heller ikke mine informanter, noe som gjør det enkelt å etterprøve. Reliabiliteten kan dermed sies å være styrket.

5 Empiri

I dette kapittelet vil jeg starte med å presentere de to forslagene Oslo bystyre har behandlet og votert over som har omhandlet tigging direkte, før jeg går videre til å se på behandlingen av forslag som har omhandlet tigging indirekte. Den avgrensede perioden for undersøkelsen er fra september 2011 til september 2013, men det første forslaget som omhandlet tigging i denne perioden ble fremmet i mars 2012. Det ble heller ikke fremmet flere forslag som omhandlet tigging etter desember 2012. Figur 2 er en tidstabell som viser de ulike forslagene som ble fremmet i løpet av denne perioden. Videre ønsker jeg å se hva som har blitt gjort på nasjonalt nivå i samme periode, før jeg ser nærmere på frivillig sektor og hva de har gjort. Til slutt vil jeg se på erfaringer fra mediene og fra politiet, og hvordan andre europeiske land håndterer tiggerproblemet.



Figur 2: Tidstabell som viser kronologisk hvilken dato forslag som direkte (forslag 1 og 4) og indirekte (forslag 2, 3 og 5) omhandler tigging ble fremmet.

5.1 Forslag om forbud mot tigging

Den 8. mars 2012 fremmet Carl I. Hagen (FrP) et forslag om at bystyret skulle be Stortinget forby tigging (Hagen, 2012, s. 3). Bakgrunnen for forslaget var et ønske om å ”begrense den stadig økende organiserte tiggingen man har sett i Oslo [...] Denne aktiviteten er i stor grad knyttet til annen mer alvorlig kriminalitet som menneskehandel” (Hagen, 2012, s. 1). Siden løsgjengerloven ble opphevet i 2005 har dynamikken til tiggevirksomheten endret seg som en

følge av økningen i antallet tilreisende tiggere. Hagen (2012, s. 1) mente at tigging hadde blitt et ”skalkeskjul for omfattende innbrudd og grove tyverier”.

Behandling i Finanskomiteen 30. mai 2012

I komitebehandlingen merket komiteens flertall, Høyre, Ap og FrP, seg at tiggevirksomheten hadde blitt endret. Tigging hadde blitt mer organisert og aggressiv. Som en direkte følge av det økende antallet tilreisende tiggere hadde det blitt skapt utrygghet blant byens beboere (Finanskomiteen, 2012, s. 1).

Fabian Stang (H) uttalte på Dagsnytt 18 den 2. april 2012 at et forbud mot tigging ville gjøre det mindre attraktivt å komme til Norge, noe som kunne løse de lokale utfordringene. Han påpekte at det også ville gjøre det lettere å hjelpe tiggerne i hjemlandet når de var der. Stang uttalte at ”vi må løse det ved at politiet får en hjemmel til å bortvise slik at ikke flere kommer og utsettes for [...] denne elendigheten [som tigging er]” (NRK, 2012). På Høyres landsmøte i 2012 ble det vedtatt at deres standpunkt til tiggerproblemet var å gjeninnføre forbudet mot tigging (Høyre, 2012). Likevel stilte Oslo Høyre seg negative til Hagens forslag.

Begrunnelsen var at ”Spørsmålet om å forby tigging er [...] utenfor bystyrets ansvarsområde og et spørsmål som må avgjøres av nasjonale myndigheter gjennom vedtak i Stortinget” (Finanskomiteen, 2012, s. 1–2).

Heller ikke Ap ønsket å støtte Hagens forslag. Partiet viste til at Justisdepartementet jobbet med å utarbeide tiltak for å begrense tigging, blant annet gjennom å gi politiet flere verktøy og større bortvisningsgrunnlag. Ap ville derfor ikke støtte Hagens forslag. Venstre sa seg prinsipielt uenig med Hagen, og mente at ”det skulle være lov for mennesker i nød til å be om hjelp” (Finanskomiteen, 2012, s. 2). Odd Einar Dørum (V) uttalte i intervjuet at ”jeg mener at det å bekjempe fattigdom ikke skal gjøres til kriminalpolitikk. [...] Det er en menneskerett å spørre om penger, og jeg mener at det er en menneskerett å si nei (Dørum, 2014 [intervju]).

Under behandlingen i finanskomiteen var partiene samlet om at finanskrisen rammet mange land i Europa og at mange land slet, og sliter fortsatt, med høy arbeidsledighet. Komiteen kunne derfor forstå hvorfor mange vanskeligstilte har reist til Norge, som har stabilitet og økonomisk vekst. Likevel var partiene enige om at problemer som følger sosiale forskjeller i Europa ikke kan løses i Norge (Finanskomiteen, 2012, s. 2). Venstre og SV påpekte imidlertid behovet for å jobbe med å ”sikre at færrest mulig skal havne i den nødpraksis at de

på grunn av en vanskelig situasjon tigger på gata i Oslo” (Finanskomiteen, 2012, s. 3). De mente at de åpne grensene i Europa ville føre til at mennesker kommer til Oslo, og påpekte at ”storbydynamikken og et faktum at Norge er et velferdssamfunn, tilsier dette” (Finanskomiteen, 2012, s. 3). SV mente at kommunen må jobbe aktivt for å avdekke menneskehandel, men påpekte at ”[i]ngen vet med sikkerhet i hvilken grad menneskehandel og tigging henger sammen” (Finanskomiteen, 2012, s. 4). Dersom tigging skulle bli koblet til kriminalitet, mente SV at politiet måtte håndtere det på andre måter enn å kriminalisere tigging på et generelt grunnlag (Finanskomiteen, 2012, s. 5). Marianne Borgen (SV) uttalte i intervjuet at hvis noen blir utsatt for menneskehandel, så ”er de jo utsatt for en kriminalitet [...] og da har de behov for beskyttelse i Norge” (Borgen, 2014 [intervju]).

På bakgrunn av diskusjonen i komiteen ble det fremmet to forslag. Flertallet, Høyre, Ap, Venstre og SV, fremmet forslag om å ikke ta Hagens forslag til følge. Dette forslaget ble tiltrådt mot FrPs stemme. SV mente at det var nødvendig med et samarbeid mellom europeiske land hvis de skulle klare å løse tiggerproblemet. SV fremmet derfor et tilleggsforslag om å be bystyret ta initiativ til en europeisk ordførerkonferanse, der formålet skulle være å drøfte utfordringene med tigging og rombefolkningen. Tilleggsforslaget ble forkastet mot SVs stemme (Finanskomiteen, 2012, s. 5).

Bystyrebehandling 13. juni 2012

I bystyreforhandlingene stilte Hagen seg undrende til hvorfor Høyre hadde tenkt å stemme mot hans forslag; ”Er det slik at [Høyre] nå skal stemme imot noe i den offentlige debatt de hevder at de nå er for?” (Bystyret, 2012a, s. 142). Maria Göther (H) forsvarte Høyres innstilling med at et ”eventuelt forbud er utenfor bystyrets ansvarsområde” (Bystyret, 2012a, s. 143). Libe Rieber-Mohn (Ap) uttalte i debatten at

”Alle tiggere er ikke en del av kriminalitetsbildet. Det er her spørsmålet om tigging utfordrer våre idealer om menneskelighet og verdighet opp mot våre behov for tross alt å sette noen grenser for hvordan våre fellesrom kan brukes og hvilke handlinger som er akseptable i byen her. Det viktige er ikke å straffe tigging i seg selv, men at politiet får en hjemmel til å stanse virksomheten. Derfor ønsker ikke [Ap] en kriminalisering, men en regulering” (Bystyret, 2012a, s. 144).

Marianne Borgen (SV) viste til Kirkens Bymisjon uttalelser om at tigging kommer av nød og er noe som ofte forbindes med skam og skyld. Borgen påpekte at man ikke kan forby alt man

ikke liker, og tigging mente hun var et ”uttrykk for den fattigdom og nød som er i Europa” (Bystyret, 2012a, s. 144). Borgen uttalte videre at

“Når det gjelder påstander om menneskehandel, kriminalitet og aggressiv tigging har jeg lyst til å minne bystyret om at det finnes i dag gode lovhjemler for å gripe inn der det er mistanke om menneskehandel, kriminalitet eller aggressiv tigging. Vi trenger altså ikke noen nye forbud for å kunne gripe ned på det (Bystyret, 2012a, s. 144).

Hanna Marcussen (MDG) stilte seg bak Borgen og påpekte at det fantes andre tiltak som ville fungert mer hensiktsmessig enn et tiggeforbud. Marcussen påpekte bruken av brede pennestrøk i tiggersaken, med liten differensiering mellom tiggere og rumenere; ”Alle rumenere er ikke tiggere, akkurat som ikke alle tiggere er rumenere” (Bystyret, 2012a, s. 146).

Ved votering i bystyret ble finanskomiteens innstilling vedtatt mot 4 stemmer fra FrP, som valgte å stemme for Carl I. Hagens forslag. SVs tilleggsforslag ble forkastet mot 6 stemmer fra SV og Rødt (Bystyret, 2012b). Dette betyr at forslaget om å be Stortinget innføre tiggeforbud ble nedstemt.

5.2 Forslag om regulering av tiggevirkksomhet

Den 23. oktober 2012 la Libe Rieber-Mohn og Rina Mariann Hansen (Ap) frem forslag om håndtering av tiggingens økende omfang. Det første forslaget var en ny ordlyd i kommunens politivedtekt (2007) § 2-2 som regulerer sang, musikk og reklame m.m., til å inkludere en meldeplikt for pengeinnsamling. Det andre forslaget gikk ut på å be byrådet til å be Justis- og beredskapsdepartementet innføre en hjemmel i Politiloven som kunne tillate forbud mot pengeinnsamling i bestemte områder. En slik forskriftsendring skulle så bli innført i politivedtektene til kommunen. Forslagsstillerne ønsket å gi politiet flere virkemidler slik at de kunne skaffe seg oversikt over tiggevirkksomheten og forhindre fremtidige lovbrudd (Rieber-Mohn og Hansen, 2012).

Ettersom forslaget innebar en endring i politivedtektene ble forslaget sendt på høring til relevante høringsinstanser. I byrådslederens notat til bystyrets organer ble Oslo Politidistrikts uttalelse særlig vektlagt ettersom det kom til å bli politiets ansvar å organisere og håndheve denne ordningen (Byrådslederens kontor, 2013b). Oslo Politidistrikt skrev i sin uttalelse at en

meldeplikt for pengeinnsamling var ressurskrevende og at det fremstod som meningsløs bruk av politiets ressurser. Oslo politidistrikt frarådet derfor bystyret å vedta den foreslåtte endringen i politivedtektene, og uttalte at

”Hvis det er et reelt politisk ønske om å stanse/begrense aktiviteten til utenlandske tiggere [...] må man [...] stille krav om at utlendinger må kunne livnære seg på en annen måte enn ved tigging (og prostitusjon). Alternativt må man innføre et generelt forbud mot tigging” (gjengitt i Byrådslederens kontor, 2013b).

Byrådsleder Røsland mente det var lite hensiktsmessig å endre politivedtektens § 2-2 til å inkludere en meldepliktorientering for pengeinnsamling. Dette mente han var uavhengig av om bystyret ønsket å innføre en sterkere regulering av tiggevirksomheten eller om de ønsket å videreføre dagens ordning (Byrådslederens kontor, 2013b).

Behandling i Finanskomiteen 16. april 2013

Ved komitebehandlingen la flertallet, Høyre, Venstre og FrP, særlig vekt på uttalelsen fra Oslo Politidistrikt. Flertallet påpekte at en meldeplikt for pengeinnsamling nødvendigvis måtte gjelde for andre aktiviteter ut over tigging, slik som kakelotterier, utdeling av løpesedler og lignende. Høyre, Ap og SV, også flertall, understrekte at diskriminering og fattigdom i Europa måtte løses i Europa. Ap fremholdt at situasjonen i 2012 var uholdbar, og anerkjente behovet for å sette inn lokale tiltak for å håndtere den lokale situasjonen i Oslo (Finanskomiteen, 2013a).

Høyre, Venstre og SV foreslo at det opprinnelige forslaget ikke skulle tas til følge. Ved votering ble dette forslaget tiltrådt mot stemmene fra Ap og FrP, som stemte for Aps opprinnelige forslag. Komiteen fremmet noen felles forslag: 1) innføre nulltoleranse for å la barn tigge, og 2) politiet måtte bruke de hjemlene som allerede eksisterte for å slå ned på kriminalitet og ved mistanker om menneskehandel. Komiteens forslag ble enstemmig vedtatt. Ved komiteens behandling ble det fremsatt seks tilleggsforslag av SV, men disse ble nedstemt med stort flertall. Jeg har valgt å ikke gjengi forslagene i sin helhet, men forslagene gikk hovedsakelig ut på å etablere ulike sanitærbud, som dusj og toalett, overnattingstilbud for bostedsløse i samarbeid med frivillige organisasjoner, sysselsettingstiltak for tilreisende, og til sist å søke om midler fra staten til å styrke byens humanitære arbeid (Finanskomiteen, 2013a).

Bystyrebehandling 15. mai 2012¹⁰

Bystyredebatten fikk en noe uventet vending da Libe Rieber-Mohn innledningsvis presenterte et tilleggsforslag som omfattet et bredere soneforbud enn det opprinnelige forslaget tok til ordet for;

”Vi foreslår i dag et forbud mot tigging i Oslo som omfatter området innenfor [ringvei] 2 og på all kollektivtrafikk, utenfor alle kjøpesentre og ved privatboliger. [...] Vi foreslår ikke et forbud mellom 10-12, men mellom april og oktober. Ikke bare på Karl Johan, men fra Majorstua til Tøyen, til Grünerløkka og til St. Hanshaugen” (Bystyret, 2013a, s. 87)

Eirik Lae Solberg (H) uttalte at ”For meg er det uklart hvorfor [Ap] mener det er ønskelig å flytte tiggingen fra et sted til et annet” (Bystyret, 2013a, s. 88). Solberg utdypet dette i intervjuet, og sa at

”Jeg liker ikke at man skal flytte tiggingen så den ikke er synlig. [...] Enten så innfører vi et forbud fordi vi mener at det er grunnleggende galt å legge til rette for det i Oslo, ellers så får vi akseptere tigging i hele byen. [Ved] å flytte tiggingen rundt [...] virker det ikke som om det er tiggingen i seg selv man vil til livs. Tillater vi først tigging synes jeg vi må leve med at det skjer over hele byen” (Solberg, 2014 [intervju]).

I tillegg til å mene at forslaget var betenkelig, påpekte Solberg at det var ”praktisk vanskelig gjennomførbart [og] veldig uklart hvorvidt det var i tråd med den hjemmelen som Grete Faremo ønsket å gi” (Solberg, 2014 [intervju]). Marianne Borgen (SV) var også sterkt mot forslaget fra Ap. Borgen uttalte i intervjuet at ”Jeg mener [...] at [Aps] forslag her gikk langt ut over det som var kompromisset i regjeringen. Både fordi det omtrent omfavnet hele byen, men også fordi de omtrent ikke ville være med på å styrke de sosialpolitiske virkemidlene” (Borgen, 2014 [intervju])

Odd Einar Dørum (V) reagerte på at Ap ønsket å innføre tiggeforbud innenfor ringvei 2, ved kollektive knutepunkter og ved kjøpesentre. Dørum mente forslaget var særdeles lite gjennomtenkt. I intervjuet uttalte han med en ironisk tone at de i Venstre fant at Ap mente at

¹⁰ Da saken ble behandlet i bystyret hadde Justisminister Grete Faremo presentert Tiltaksplanen mot tigging. Denne tiltaksplanen hadde virkning for Rieber-Mohn og Hansens forslag, noe som også speilet den videre debatten i bystyret. Tiltaksplan for tigging blir presentert senere i undersøkelsen, ved punkt 5.4.3 på side 50.

tigging ”måtte være særdeles lov på Blindern og på Rikshospitalet, fordi det er ikke kjøpesentre eller kollektivknutepunkter. Vi så for oss at HF-bygget på Blindern måtte være et glimrende sted for å få en oppsamling” (Dørum, 2014 [intervju]).

Carl I. Hagen reagerte også på Aps forslag om soneforbud innenfor ringvei 2. Han mente at det ville innebære å flytte tiggerne til andre bydeler i Oslo. Hagen fremmet derfor et alternativt forslag om forbud mot pengeinnsamling innenfor markagrensen året rundt (Bystyret, 2013a, s. 90). I et intervju med Kai Morten Terning (FrP) påpekte han at “folk tolket det litt humoristisk, men det var alvor i det også” (Terning, 2014 [intervju]). Han uttalte videre at

“Siden regjeringen sa at vi kun kunne ta deler av byen, så tenkte vi at javel, da får vi ta de delene av byen der folk faktisk bor. [...] Vi ønsker jo i utgangspunktet et nasjonalt forbud, [...] [men] det var det beste vi kunne få til med de forutsetningene som lå. Så jeg forstår at folk trakk på smilebåndet, men det var seriøst ment” (Terning, 2014 [intervju]).

Marianne Borgen uttalte i intervju at ”Jeg synes det var veldig ille at Ap, som er tuftet på solidaritet og på å ta vare på fattigfolk og folk som ikke har det så greit, plutselig hadde et helt annet syn på dette” (Borgen, 2014 [intervju]). Under bystyremøtet påpekte hun at forslaget nærmest var et totalforbud mot tigging, og at Ap i praksis ville ”[jage] fattige folk ut av byen uten å komme med tiltak som hjelper dem” (Bystyret, 2013a, s. 91–92). Erik Lunde (KrF) påpekte at hans parti ikke ønsket et generelt tiggeforbud, og syntes at Aps forslag var verre enn å forby tigging på et generelt grunnlag. Han uttalte at ”forslaget har ingen annen funksjon enn renovasjon [og] å få tiggerne bort fra vårt synsfelt” (Bystyret, 2013a, s. 94).

På grunn av omfattende forslagsendringer fremmet Solberg et forslag om å sende Aps forslag til ny behandling i finanskomiteen. Solbergs forslag ble vedtatt med stemmene fra Høyre, Venstre, FrP, Rødt og KrF (Bystyret, 2013a, s. 106, 109).

Behandling i Finanskomiteen 29. mai 2013

Ved ny behandling ble FrPs tilleggsforslag ansett som nærliggende Aps, og forslagene ble behandlet samtidig. Før behandlingen tiltok hadde Finanskomiteen møte med Ruter og Oslopolitiet for å høre hva de syntes om forslaget. Høyre, Venstre, FrP og SV viste til

advarslene fra Oslo politidistrikt om håndhevelsesutfordringene forslaget bød på. De viste også til Justis- og beredskapsdepartementets brev fra 29.mai 2013, som spesifiserte at

”avgrensinger som i praksis vil gjelde en hel kommune eller hele den bebygde del av en kommune må [...] sies å være i strid med intensjonen i dette lovforslaget. Forslaget hjemler ikke et generelt tiggeforbud i kommunen” (gjengitt i Finanskomiteen, 2013b).

Høyre, Venstre, FrP og SV fremsatte derfor forslag om å ikke ta Aps forslag til følge. Eirik Lae Solberg (H) og Jøran Kallmyr (FrP) fremsatte forslag om at bystyret skulle be Stortinget innføre en hjemmel som kunne gi Oslo kommune mulighet til å innføre forbud mot tigging (Finanskomiteen, 2013b). Solberg fremmet på vegne av komiteen fire tilleggsforslag; 1) innføre nulltoleranse for barn som tigger, 2) politiet skal bruke dagens hjemler til å bekjempe kriminalitet og slå ned ved mistanker om menneskehandel, 3) kommunen skal støtte straffegjennomføring i hjemlandet til dømte EU-borgere, 4) bystyret bes om å be byrådet ta initiativ overfor Eurocities, en nettverksorganisasjon for store byer i Europa, for å sette tiggerproblemet på dagsorden.

Ved votering ble Høyre, Venstre, FrP og SVs forslag tiltrådt mot 4 stemmer fra Ap. Ap var eneste parti som stemte for Aps forslag. Forslaget fra Høyre og FrP fikk 5 stemmer, fra Høyre og FrP. Finanskomiteens forslag ble enstemmig tiltrådt. Ved komiteens behandling ble det fremsatt seks tilleggsforslag av SV, men disse ble nedstemt mot SVs stemme (Finanskomiteen, 2013b).

Bystyreforhandling 12. juni 2013

Ved den andre bystyreforhandlingen påpekte Rieber-Mohn at hun syntes at behandlingen av forslaget hadde vært noe merkelig

”Da vi først fremmet forslaget om tids- og stedsbegrensning, ble vi fra høyresiden møtt med at forslaget vårt var alt for diffust. Når vi da for to bystyremøter siden fremmet en konkretisering, ble vi møtt med at nei dette var altfor konkret. [...] Det betyr at vi går en ny sommer i møte, uten noen nye virkemidler for å begrense eller regulere tigging” (Bystyret, 2013b, s. 207).

Solberg forsvarte hvorfor de hadde behandlet forslaget på nytt, og sa at forslaget som ble presentert på bystyremøtet var noe annet enn det som hadde blitt behandlet i Finanskomiteen. Han uttalte videre at

”Min erfaring er at når man fremmer så vidtgående og helt nye forslag rett over bordet og ikke i komiteen, så er det ikke alltid fordi man vil ha forslaget grundig behandlet og håper å oppnå støtte fra andre. Nei, man fremmer det fordi man vil ha det nedstemt og etterpå kan vise til at man har fremmet det. Jeg skal ikke spekulere i om det har vært [Aps] motiver i denne saken, men tanken er nærliggende” (Bystyret, 2013b, s. 208).

Også Borgen trodde Aps forslag kunne være et politisk stunt for å vinne velgere. I intervjuet spekulerte Borgen i dette, og uttalte at ”dette er en privat tolkning, men når Ap foreslo tiggefrie soner så tror jeg de regnet med at det kom til å bli stemt ned. [...] [Slik kunne] de gå ut i valgkampen å si at 'vi foreslo sånn og sånn og [Høyre] stemte mot'. [...] Jeg tror det var litt taktikk som de trodde kom til å bli smart, men det ble jo ikke så smart” (Borgen, 2014 [intervju]).

Ap ønsket at soneforbudet skulle iverksettes allerede sommeren 2013 og påpekte hvor viktig det var å gripe fatt i utfordringene tigging bøy på i kommunen. Forslaget var derfor forbud mot pengeinnsamling innenfor ringvei 2, på og ved all kollektivtrafikk, utenfor kjøpesentre og ved privatboliger i perioden fra 1.mai til 1.oktober (Finanskomiteen, 2013b). Solberg påpekte at selv om Aps forslag hadde blitt vedtatt, ville ikke forslaget kunne tredd i kraft sommeren 2013. Endringer i politivedtekter må sendes ut på høring med to måneders høringsfrist, saken måtte blitt behandlet på nytt i bystyret, og endringene måtte blitt godkjent av Politidirektoratet. ”Da er vi i beste fall [ferdig med behandlingen] i september-oktober” sa Solberg (Bystyret, 2013b, s. 209).

Argumentene lagt frem på dette møtet liknet argumentene som ble tatt opp ved forrige bystyremøte. Ved voteringen ble Høyre, Venstre, Frp og SVs forslag vedtatt mot stemmene fra Ap. Høyre og FrPs forslag ble forkastet mot stemmene fra Ap, SV, KrF, MDG, Venstre og Rødt. Tilleggsforslagene komiteen innstilte ble enstemmig vedtatt i bystyret (Bystyret, 2013b, s. 219).

Et flertall i bystyret stemte altså ned forslaget om forbud mot tigging innenfor ringvei 2. Høyre og FrP stemte mot forslaget fordi de ikke ønsket å flytte rundt på problemet, og de andre partiene stemte mot av prinsipielle grunner. De ønsket ikke forby mennesker i nød å be om hjelp. Motforslaget til Høyre og FrP, om å be Stortinget innføre hjemmel for kommunalt

forbud mot tigging i Oslo, ble også nedstemt. De andre partiene uttrykte at de hverken ønsket et nasjonalt eller lokalt tiggeforbud. Det som ble vedtatt var komiteens forslag. Kort oppsummert vedtok bystyret å 1) innføre nulltoleranse for barn som tigger, 2) politiet skal bruke dagens hjemler i sitt arbeid mot menneskehandel og kriminalitet, 3) kommunen skal støtte straffegjennomføring i hjemlandet til dømte EU-borgere, 4) be byrådet ta initiativ overfor Eurocities, en nettverksorganisasjon for store byer i Europa, for å sette tiggerproblemet på dagsorden.

5.3 Tilhørende forslag

Spørsmål om tigging er sammensatt og kan derfor ikke isoleres fra andre utfordringer. Oslo kommune har erfart at de EØS-borgerne som kommer til byen, for å tigge eller for å gjøre andre ting, har begrensede muligheter. Mange klarer for eksempel ikke skaffe et sted å sove under deres opphold i byen, noe som skaper en rekke utfordringer. Under vil jeg derfor presentere saker som har vært oppe i bystyret som kan knyttes til tigging; forslag om tiltak rettet mot bostedsløse, forslag om hygieniske strakstiltak rettet mot bostedsløse og forslag om endring av politivedtektene ved utendørs overnatting.

5.3.1 Forslag om tiltak rettet mot bostedsløse

Som følge av at det de siste årene har kommet et økende antall arbeidssøkende, gatemusikanter, tiggere og andre til Oslo, har antallet midlertidige og permanente bostedsløse i Oslo kommune økt (Hauglie, 2012a). Den 10. april 2012 fremmet Tone Tellevik Dahl (Ap) på vegne av Helse- og sosialkomiteen følgende forslag

”Bystyret ber byrådet legge frem en sak til Bystyret med forslag til håndteringen av de økende utfordringene antall bostedsløse innebærer. Saken bør belyse tiltak som økt informasjonsarbeid i samarbeid med ideell sektor, hjemreisearbeid, tiltak i offentlige rom, rimelige overnattingsordninger, samt hvilke tiltak som bør rettes mot barn av bostedsløse. Byrådet bes også i saken kommentere forslagene som Frelsesarmeen la frem i sin rapport ’Praying for a better future’ ” (Dahl, 2012, s. 2).

Bakgrunnen for forslaget var at det ble ansett som et trygghets-, helse- og humanitært problem at mange bodde i kommunale friluftsområder eller på gata. Dahl (2012, s. 1) påpekte at økningen i antallet tilreisende hadde bidratt til at utfordringene i det offentlige rom hadde økt. Byråd for helse og sosiale tjenester, Anniken Hauglie, skrev som en kommentar til forslaget at hun var enig i at kortsiktige tiltak var nødvendig, og viste til at det allerede fantes

flere kommunale tiltak for å håndtere slike utfordringer. Blant disse tiltakene var Frelsesarmeens arbeid i Urtegata med overnattingstilbud på vinteren, hjelp til hjemreise for utenlandske statsborgere og for personer tilhørende andre kommuner, barnevernstjenestens arbeid med mindreårige og at politiet ble koblet inn ved mistanke om menneskehandel eller andre typer kriminalitet (Hauglie, 2012a, s. 2). Hauglie ga dermed uttrykk for at Oslo kommune hadde iverksatt tilstrekkelig med tiltak for å kunne håndtere situasjonen med bostedsløse.

Bystyrebehandling 13. juni 2012

Da forslaget ble behandlet i bystyret presenterte Dahl forslaget med en beskjed om at ”Vi kan ikke bare lukke øynene og håpe at utfordringene løser seg selv” (Bystyret, 2012a, s. 67). Ingvild Reymert (SV) sa seg enig med forslagsstiller og påpekte at ”folk kommer [ikke] til å strømme til Oslo bare for å sove på en enkelt madrass” (Bystyret, 2012a, s. 68). Reymert uttalte at hun var overrasket over KrF og Venstre som hadde meldt at de kom til å stemme mot forslaget. Odd Einar Dørum (V) understrekte at det fantes tilbud til bostedsløse, og påpekte at ”hvis noen fryser om vinteren, skal vi ha et hjelpetilbud. Vi må ta innover oss at når det er nye utfordringer, må vi bruke den fleksibiliteten som ligger i de ideelle organisasjoner” (Bystyret, 2012a, s. 69). Erik Lunde (KrF) understrekte at det allerede eksisterte en dialogen mellom kommunen og byens ideelle organisasjoner. Lunde påpekte at

“det er veldig mange ideelle organisasjoner i denne byen som gjør en helt fantastisk innsats for å møte mennesker som er i en desperat situasjon, som opplever stor nød og som ikke erfarer verdighet på samme måte som de fleste av oss gjør” (Bystyret, 2012a, s. 70).

Marianne Borgen (SV) mente forslaget var reservert og tilbakeholdent. Dersom det skulle blitt vedtatt mente hun at det ”i praksis [kan] bety at ingenting skjer for de mange som i dag bor på gaten i denne byen. I hvert fall ikke på kort sikt” (Bystyret, 2012a, s. 71). Hun fremmet på bakgrunn at dette et tilleggsforslag om å ”etablere et strakstilbud så fort som overhodet mulig slik at folk slipper å sove ute om natten, og har en seng eller en madrass å sove på” (Bystyret, 2012a, s. 71). Tilleggsforslaget ble behandlet i bystyret samme dag, og blir her presentert under punkt 5.3.2 på side 42.

Under voteringen i bystyret ble Aps forslag nedstemt mot stemmene fra Ap, SV, Rødt og MDG (Bystyret, 2012a, s. 73).

Eirik Lae Solberg (H) uttalte seg om forslaget i et intervju, der han påpekte at ”Det er ikke meningen at [kommunen] skal stille opp med et overnattingstilbud til alle som kommer til Oslo som ikke har mulighet til å forsørge seg selv i vår by. Det vil ikke være rimelig” (Solberg, 2014 [intervju]). Kai Morten Terning syntes at det var ganske spesielt at Ap nå ville tilby overnatting til roma. Han viste til at den rød-grønne regjeringen noen år tilbake hadde gitt klar beskjed om at arbeidssøkende europeere som kom hit og ikke fikk seg en jobb eller hadde penger til å ordne seg et sted å bo måtte reise hjem. Terning uttalte videre at

”Jeg ser ikke helt den store forskjellen på om en kommer fra Romania eller kommer fra Spania. Jeg tenker at det skal være like regler for alle, og når det var en politisk enighet om at en ikke kunne legge til rette for botilbud for folk som var arbeidssøkende fra Spania, Hellas, Frankrike eller Italia, så forstår ikke jeg hvorfor en skal ha et eget tilbud til rom. Hva er egentlig forskjellen? Jeg ser selvsagt problematikken med rom, men til syvende og sist skal det være likhet, og hvis en bruker de rettighetene en har innenfor EØS-området for å komme til Norge, så må en forholde seg til de reglene som gjelder og klare seg på egen hånd” (Terning, 2014 [intervju]).

5.3.2 Forslag om hygieniske strakstiltak rettet mot bostedsløse

Den 23. april 2012 fremmet Marianne Borgen (SV) et forslag om at Samferdsels- og miljøkomiteen skulle be byråden sette i gang følgende snarlige tiltak:

”a) Byrådet bes få fortgang i plasseringen av offentlige toaletter hjemlet i leskuravtalen. b) Byrådet bes gå i dialog med frivillige organisasjoner, som i dag driver lavterskeltilbud i byen for å etablere flere sanitærtilbud med bl.a. toalett og dusj som kan favne og dekke flere brukergruppers behov. Dette er viktig både for å dekke rene humanitære behov, men også for å komme i dialog med de ulike gruppene, for å kunne gi informasjon og veiledning om rettigheter og plikter i Norge. Disse tiltakene bør også sees i sammenheng med oppfølgingstiltak innenfor helse- og sosialkomiteens virkeområde” (Borgen, 2012, s. 3).

Bakgrunnen for forslaget var at situasjonen med mange bostedsløse skapte utfordringer i det offentlige rom, særlig ved overnatting i parker eller andre områder (Borgen, 2012, s. 1).

Borgen påpekte at bybildet i Oslo reflekterte sosiale og økonomiske forskjeller i Europa og var et problem Oslo alene ikke kunne løse. Likevel mente hun at det bydde på lokale utfordringer at ”svært mange bor og gjør alle sine gjøremål i det offentlige rom” (Borgen, 2012, s. 2). Utfordringene mente hun var knyttet til sosialfaglige og boligfaglige virkemidler, men også til forsøpling av det offentlige rom:

”Oslo trenger et sted der også mennesker som ikke har rettigheter i det norske velferdssystemet kan komme inn. Et sted som dekker et minimum av basisbehov: et sted å være inne gjennom natta, tilgang på dusj og tøyvask, og dessuten veiledning og hjelp til å forstå det norske samfunnet og hvilke rettigheter og plikter man har mens man oppholder seg her” (Borgen, 2012, s. 2).

Borgen påpekte at det var svært få offentlige toaletter i Oslo, og at de få tilgjengelige sanitærfasilitetene som allerede eksisterte var under stort press. Bymiljøetaten måtte flere ganger i uken rydde opp etter mennesker som har gjort sitt fornødne i det offentlige rom. Hun fremhevet at dette problemet ikke bare var til sjenanse for byens innbyggere, men også et hygiene- og helseproblem for de det gjaldt (Borgen, 2012, s. 2).

Byråd for helse og sosiale tjenester, Anniken Hauglie, kommenterte forslaget til Borgen og påpekte hva byrådsavdelingen allerede hadde foretatt seg. I samarbeid med Frelsesarmeen, hadde kommunen opprettet overnattingstilbud, mattilbud, tilgang til toalett og dusj, vask av og utdeling av klær ved et slikt behov. Tilgang til nødvendig helsehjelp er strengt lovregulert påpekte Hauglie (2012b, s. 1), og sa videre at slike tjenester tilbyr kommunen allerede. Byråd for miljø og samferdsel, Ola Elvestuen, kommenterte også forslaget, og skrev at byrådsavdelingen jobbet med å få på plass flere toaletter i byen (Elvestuen, 2012, s. 1).

Behandling i Samferdsels- og miljøkomiteen 30. mai 2012

Da forslaget ble behandlet i samferdsels- og miljøkomiteen uttalte komiteens flertall, Høyre, Ap og Venstre, at de støttet en forsterket dialog mellom byrådet og frivillige organisasjoner. Disse representantene mente tiltaket måtte settes i sammenheng med tiltak innenfor helse- og sosialkomiteens virkeområder. SV påpekte behovet for å opprette flere tiltak, og mente det ville ta lang tid før Elvestuen fikk på plass toalettene han hadde lovet. SV mente derfor at det var nødvendig å etablere midlertidige toaletter flere steder i byen (Samferdsel- og miljøkomiteen, 2012, s. 1–2).

Ved votering ble Borgens opprinnelige forslag a) tiltrådt mot stemmen fra FrP, mens Borgens forslag b) ble avslått mot stemmen fra SV. Borgen fremmet et tillegg til det opprinnelige forslaget punkt a). Tillegget var en liste over steder hun mente det ville være behov for å sette opp midlertidige toaletter. Tillegget ble stemt ned mot SVs stemme. Komiteen innstilte to tilleggsforslag fra Høyre, Ap, Venstre og SV, mot FrPs stemme: 1) be byrådet styrke

dialogen med de frivillige organisasjonene som driver sanitært tilbud, og 2) be byrådet se saken i sammenheng med tiltak innenfor virkeområdet til helse- og sosialkomiteen (Samferdsel- og miljøkomiteen, 2012, s. 3).

Bystyreforhandlinger den 13. juni 2012

I bystyreforhandlingene koblet Borgen bostedsløse til fattigdomsproblematikk og rombefolkningen. Borgen presiserte at hun ikke trodde et lavterskeltilbud i Oslo ville kunne løse de store overordnede problemene rom hadde med ”diskriminering, forfølgelse og undertrykking” (Bystyret, 2012a, s. 129). Likevel fremhevet hun at det var lokale utfordringer i kommunen som ”vi som er Oslos politikere [må] forholde oss til” (Bystyret, 2012a, s. 130).

Gülsüm Koc (H) sa seg enig i at det fantes for få offentlige toaletter i Oslo, og Høyre ville derfor støtte forslaget om å sette opp flere offentlige toaletter. Abdullah Alsabeehg (Ap) forklarte at Ap var positiv til å sette opp flere offentlige toaletter. Ap var imidlertid negativ til å sette opp midlertidige toaletter. ”Midlertidige toaletter vil koste kommunen dyrt med tanke på renhold, vedlikehold og kontroll” uttalte Alsabeehg (Bystyret, 2012a, s. 132). Mazyar Keshvari (FrP) reagerte på at Borgen koblet problemene til rom. Keshvari uttalte at alle skulle behandles likt, og påpekte at politikere ikke kunne ”løpe etter [rombefolkningen] med mobile toaletter” (Bystyret, 2012a, s. 131). Keshvari mente at det ikke var en toalettangel i Oslo som skapte problemene, men rombefolkningen. Han uttalte at ”Det er jo litt rart at alle mennesker uansett hvor de er fra klarer å gå på toalett, bare ikke Romfolket” (Bystyret, 2012a, s. 136). Dette utsagnet fikk flere til å reagere, og Keshvari beklaget uttalelsen.

Før voteringen minnet Borgen bystyret på at byen stod i en akutt situasjon der noe måtte gjøres. Ved votering ble Borgens forslag a), og komiteens innstilling punkt 1, enstemmig vedtatt. Borgens tillegg til opprinnelig forslag a) om installasjon av midlertidige toaletter på oppgitte steder, ble stemt ned mot stemmene fra SV, Rødt og MDG. Borgens opprinnelige forslag b) ble forkastet mot stemmene fra SV og Rødt. Samferdsels- og miljøkomiteens innstilling, punkt 2 og 3, ble vedtatt mot stemmene fra FrP (Bystyret, 2012a, s. 140–141).

For å kort oppsummere ser vi her at bystyret vedtok å be byrådet om å 1) få en fortgang i plasseringen av offentlige toaletter, 2) styrke dialogen med frivillige organisasjoner som

driver lavterskeltilbud, og 3) se denne saken i sammenheng med tiltak innenfor helse- og sosialkomiteens virkeområde (Bystyret, 2012c, s. 2).

5.3.3 Forslag om endring av politivedtektene ved utendørs overnatting

Oslo politidistrikt fremmet den 3. desember 2012 et forslag om å endre politivedtektene ved utendørs overnatting i tettbygd strøk¹¹. Begrunnelsen for forslaget var et ”behov for et bedre rettslig grunnlag for å gripe inn overfor uønsket og sjenerende overnatting utendørs” (Byrådet, 2013, s. 2). Den opprinnelige forskrift om politivedtekter, Oslo (2007) §2-1 Ro og orden på offentlig sted, femte ledd, var: ”I offentlige parker, grøntarealer og friområder i tettbebygd strøk er telting, camping eller lignende og overnatting forbudt, uten særskilt tillatelse fra kompetent kommunal myndighet” (Byrådslederens kontor, 2012, s. 2).

Forslaget ble sendt på høring til berørte parter med ny ordlyd for § 2-1, femte ledd:

”Det er ikke tillatt å overnatte utendørs på offentlig sted i tettbygd strøk uten tillatelse fra grunneier og politiet. Likt med overnatting utendørs regnes overnatting under broer eller andre konstruksjoner, i motorvogn, i telt, under presenning eller i provisoriske byggverk. Tillatelse fra politiet er ikke nødvendig på områder som er regulert til campingplass. Denne bestemmelsen gjelder ikke for områder som omfattes av friluftsløven” (Byrådslederens kontor, 2012, s. 2).

Flere høringsinstanser kom med motforestillinger til forslaget. Motforestillingene som gikk igjen var at regulering ikke var riktig fremgangsmåte for å håndtere utendørs overnatting. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo mente at forslaget innebar et ”totalforbud mot overnatting på offentlig sted i tettbebygd strøk” (Byrådet, 2013, s. 3). Forslaget, mente de, ville derfor berøre en rekke menneskerettslige bestemmelser. De stilte spørsmål til hvorvidt forbudet ville bli oppfattet som indirekte diskriminering da det sannsynligvis ville påvirket bestemte grupper på en urimelig måte. Også Kirkens bymisjon og Foreningen for human narkotikapolitikk mente at forslaget ville innebære en form for diskriminering, da forslaget åpenbart var ment å ramme noen grupper i samfunnet (Byrådet, 2013, s. 3–4).

¹¹ Overnatting i utmark reguleres av Friluftsløvens (1957) § 9.

De bemerkelsene byrådet la frem i sin saksfremstilling var at økningen med tilreisende utenlandske bostedsløse hadde ført til en del ordensproblemer, som ”forsøpling, uhygieniske forhold og avføring i folks bymiljøer” (Byrådet, 2013, s. 5). Byrådet var enig med flere av høringsinstansene som påpekte at det var en humanitær utfordring at svært mange var bostedsløse og gjorde ”alle sine gjøremål i det offentlige rom” (Byrådet, 2013, s. 5). De fremhevdte politiets rolle som en forebyggende, hjelpende og håndhevende virksomhet, og mente at politiet trengte bedre virkemidler for å fungere optimalt (Byrådet, 2013, s. 5). Etter behandlingen av saken endret byrådet forslaget ordlyd, fordi de ikke ønsket å strekke seg lengre enn det som kunne sies å ligge innenfor lovverket. Forslaget som ble innstilt av byrådet hadde denne ordlyden: ”I offentlige parker, grøntareal, friområder, på veier eller plasser i tettbebygd strøk er overnatting, camping, telting eller lignende forbudt, uten særskilt tillatelse fra kommunal myndighet” (Byrådet, 2013, s. 7).

Behandling i Finanskomiteen 7. mai 2013

Da saken ble behandlet i Finanskomiteen var det kun SV som hadde merknader til forslaget. SV advarte mot å kriminalisere utendørs overnatting og mente det ville føre til en marginalisering av en gruppe mennesker som allerede var svært vanskeligstilt. Innstillingen fra byrådet ble tiltrådt mot SVs stemme (Finanskomiteen, 2013c).

Bystyrebehandling 15. mai 2013

I forhandlingene i bystyret uttalte Trine Nicolaysen Dahl (H) at utendørs overnatting medførte forsøpling og beslaglegging av offentlige områder (Bystyret, 2013a, s. 129). Hun påpekte også at det allerede eksisterte lover som regulerte slik atferd, men at det stadig ble gjort overtredelser av disse lovene. Overtredelsene ”medfører betydelige plager og helsemessige problemer for beboerne i områdene det gjelder, når store mengder søppel og avføring er i fellesarealer som parker, skoler, barnehager og boligområder”, uttalte Dahl (Bystyret, 2013a, s. 129).

En motstander av forslaget var Ingvild Reymert (SV), som uttalte at ”vi kan ikke forby at noen ikke har et sted å bo” (Bystyret, 2013a, s. 132). Reymert fortsatte med å si at å ”gi politiet mulighet til å kaste bort mennesker som bor på gata [...] vil føre til at politiet jager fattige mennesker rundt i byen, og [det] løser ikke den bunnløse fattigdommen de lever i” (Bystyret, 2013a, s. 132). Hun reagerte på at forskriftsendringen ikke tok hensyn til om overnattende var til forstyrrelse og at byrådet ønsket å forby overnatting på en generell basis.

Odd Einar Dørum (V) synes mediedebatten rundt dette forslaget var noe overdrevet. Dørum uttalte i intervju at

”Det er ikke forbudt å sove ute. Det er bare slik at det har vært forbudt i alle år å sove i parker i Oslo, og hvis parken tilfeldigvis har en asfaltert plass ved siden av seg er ikke det mer tillatt. [...] Parkene våre er ikke overnattingstilbud” (Dørum, 2014 [intervju]).

Byrådsleder Stian Berger Røsland mente at denne forskriftsendringen ikke var så omfattende. Han uttalte at

”[d]et vi gjør i denne endringen i dag, [...] er å presisere at det ikke bare er parkene hvor det er grønt gress som må omfattes av denne bestemmelsen, men at det også i en by som vår finnes andre plasser som ikke nødvendigvis [bærer] et veldig parkmessig preg hvor det er like naturlig at regelen gjøres gjeldende” (Bystyret, 2013a, s. 134)

Ved votering ble finanskomiteens innstilling vedtatt, mot 7 stemmer fra SV, Rødt og MDG (Bystyret, 2013c). Dette førte til at Oslo kommune endret politivedtektene for utendørs overnatting i tettbygd strøk.

5.4 Behandling på nasjonalt nivå

På nasjonalt nivå har spørsmål om tigging blitt behandlet ved fire anledninger i perioden mellom september 2011 og september 2013. Ettersom bystyrets forhandlinger har foregått i samme tidsrom som behandlingen av dette spørsmålet på nasjonalt nivå, kan man se tydelige parallelle linjer mellom de ulike partiene i bystyret og på Stortinget. Hva som har blitt vedtatt på Stortinget har også fått konsekvenser for bystyrets forhandlinger. Under vil jeg derfor presentere hvilke forslag som ble fremmet i Stortinget, og hva som ble vedtatt.

5.4.1 Forslag om å forby tigging

Den 7. mars 2012 fremmet stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr (FrP), Åse Michaelsen (FrP), Ulf Leirstein (FrP) og Siv Aida Skattem (FrP) representantforslaget ”Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lovbestemmelse som kriminaliserer tigging på offentlig sted” (Stortinget, 2012a). Representantene mente at tiggevirksomheten hadde endret karakter siden opphevelsen av løsgjengerloven i 2005. Tiggerne som nå preget bybildet var utenlandske tilreisende, og tigging ble i større grad knyttet til mer organisert og alvorlig

kriminalitet. De mente at ved å forby tigging ville politiet få de hjelpemidlene de trengte for å håndtere saker av kriminell og straffbar art (Stortinget, 2012a).

Ved behandling i Justiskomiteen ble det fremhevet at tiggergruppen i Norge er en sammensatt gruppe, og at mange av tiggerne lever under vanskelige forhold. Tigging ble likevel ikke sett på som en løsning for vanskeligstilte. For å løse fattigdomsproblemet i Europa mente komiteen det var nødvendig med en kombinasjon av nasjonale tiltak og internasjonalt samarbeid, da med bidrag fra både stat og humanitære organisasjoner (Justiskomiteen, 2012). Komiteen forstod det slik at forslagsstillerne ønsket å ramme bakmenn som driver med menneskehandel, som organiserer tigging og som står bak andre typer kriminalitet. Forbudet ville da vært blant politiets virkemidler for å forhindre trafikkering av mennesker til Norge, og dermed gjøre det noe vanskeligere for bakmenn å leve av andre menneskers lidelser (Justiskomiteen, 2012).

Flertallet i Justiskomiteen, bestående av medlemmer fra Ap, SV og SP, rådet Stortinget til å avvente fordi Justisdepartementet jobbet med å utrede ulike tiltak som kunne redusere uheldige sider ved tigging (Justiskomiteen, 2012). Mindretallet fremstilte to forslag, det første av FrP og Høyre og det siste av FrP. Forslag 1): ”Stortinget ber regjeringen fremme egnede og målrettede lovforslag om forbud mot tigging, som ledd i bekjempelse av menneskehandel og organisert kriminalitet” (Justiskomiteen, 2012). Forslag 2): ”Stortinget ber regjeringen innføre en ordning basert på objektive kriterier der frivillig sektor fritas fra momsutgifter fullt ut, som erstatning for dagens momskompensasjonsordning” (Justiskomiteen, 2012). Komiteen hadde ingen øvrige merknader og forslaget ble vedlagt protokollen og oversendt til Stortinget for votering (Justiskomiteen, 2012).

Det ble flere ganger under debatten i Stortinget påpekt at det ikke fantes noen enkle løsninger på dette problemet. Representanter fra alle partiene var likevel enige om premissene; at tigging bunnet i fattigdom og nød, og at sosialpolitiske virkemidler må tas i bruk for å hjelpe disse menneskene. Alle var også enige om at de langsiktige virkemidlene måtte iverksettes i tiggernes respektive hjemland, og problemene løses der. De politiske uenighetene kom ved diskusjonen om hvilke løsningsforslag og virkemidler som var de beste. Høyre og FrP fremhevdde at tigging ikke alltid skjer frivillig. De trakk frem internasjonale rapporter og erfaringer fra norske politidistrikt, som kunne knytte tigging til ulike typer kriminalitet. Partiene fremstilte det ikke som en situasjon der alle tiggere blir tvunget til å tigge, men

påpekte at det var et fenomen som ikke kunne ignoreres. Høyre og FrP, men også Sp, fremhevet at et tiggerforbud ville kunne hindre en oppblomstring av organisert utnyttelse av enkeltmennesker og en eskalering av menneskehandel (Stortinget, 2012b). Den politiske venstresiden reagerte på høyresidens konklusjoner, og fremhevet at tilreisende tiggere ikke burde møtes med kriminalpolitiske virkemidler. De mente at et forbud kun ville føre til en oppblomstring av kriminalitet i de norske byene, og slik sett hverken bidra til å løse problemene lokalt, nasjonalt eller internasjonalt (Stortinget, 2012b).

Ved voteringen ble forslaget om å be regjeringen fremme lovforslag om forbud mot tigging nedstemt med 61 (Ap, KrF, Sp, V, SV) mot 42 stemmer (H og FrP). Forslaget om moms fritak for frivillig sektor ble også nedstemt, med 79 (Ap, H, KrF, Sp, V, SV, samt 2 stemmer fra FrP) mot 23 stemmer (FrP) (Stortinget, 2012b).

5.4.2 Handlingsplan mot tigging

Den 11. april 2013 fremmet stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr (FrP), Åse Michaelsen (FrP), Ulf Leirstein (FrP) og Per Sandberg (FrP) et representantforslag om en handlingsplan mot tigging. Forslagene var som følger: 1) ”Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lovbestemmelse som kriminaliserer tigging på offentlig sted” (Stortinget, 2013a), og 2) ”Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en tiltaksplan mot tiggerrelatert kriminalitet. En slik plan bør blant annet omfatte økt oppmerksomhet på og straffeskjerpelse for menneskehandel, økt grensekontroll, samt forslag til kommunale tiltak mot tigging” (Stortinget, 2013a).

Bakgrunnen for forslagene var, likt som fra 2012, altså en bekymring for en stadig mer aggressiv tigging, samt en bekymring for koblingen mellom tigging og ulike typer kriminalitet. Diskusjonen ble i stor grad knyttet til tilreisende tiggere fra Romania. Særlig den organiserte tiggingen fikk stor oppmerksomhet. De argumenterte for at naskeri, lommetyveri, innbrudd og grove tyverier er kriminelle handlinger som følger tiggermiljøet. Økt oppmerksomhet på grenseområder og økt politifaglig kompetanse på menneskehandel ble ansett som nødvendig for å bekjempe mange av disse problemene. Samtidig påpekte de at norske strafferammer ikke virket preventive nok på kriminelle fra land med strengere straffer. Meldeplikt og registrering av tiggere anså de ikke som tilstrekkelig for å hindre denne typen forbrytelser. Forslagsstillerne henviste til Oslo politidistrikt som har vært tydelige på at

situasjonen har vært vanskelig å håndtere og som har etterspurt tiggeforbud (Stortinget, 2013a).

Forslaget ble tildelt Justiskomiteen, som i sin innstilling viste til at tigging fremstod som mer organisert enn det hadde gjort tidligere. De viste til at politiet i Norge har påvist en sammenheng mellom tilreisende som kommer hit for å tigge og kriminalitet, og til Europol, som har knyttet organisert tigging til menneskehandel (Justiskomiteen, 2013a). Likevel mente komiteen at tigging først og fremst må behandles som et sosialt problem. De som tigger trenger hjelp, uavhengig av hvor de kommer fra. Komiteen viste til at det finnes mange og ulike årsaker til at noen tigger, og var stort sett uendret i sin oppfatning om hvordan tigging burde bekjempes fra behandlingen av den liknende saken i 2012 (Justiskomiteen, 2013a). Komiteens flertall, bestående av representanter fra Ap, SV og SP, fremhevet at tiggere er mennesker med behov for hjelp, men viste bekymring for koblingene mellom tigging og alvorlig kriminalitet (Justiskomiteen, 2013a). Komiteen hadde ingen øvrige merknader og rådde Stortinget til å legge representantforslaget til protokollen (Justiskomiteen, 2013a).

I voteringen Stortinget ble det gjort to alternative voteringer. Ved første votering ble komiteens innstilling bifalt med 60 (Ap, KrF, Sp, V, SV, samt en stemme fra FrP) mot 41 stemmer (H og FrP). Ved andre votering ble Høyre og FrPs forslag 1) og 2) nedstemt med 41 mot 60 stemmer (Stortinget, 2013b).

5.4.3 Tiltaksplan mot tigging

Regjeringen Stoltenberg II anså tigging som et humanitært problem og ville derfor ikke adressere tigging som et kriminalpolitisk spørsmål. Som et svar på den nasjonale debatten presenterte regjeringen en tiltaksplan mot tigging den 7. mai 2013. Tiltakene som ble lagt frem var ulike politiske verktøy som kunne brukes til å begrense eller regulere tigging, samt en tilskuddsordning for å ivareta humanitære forhold. Tiltaksplanen inneholdt et handlingsrom, slik at kommunene kunne velge å benytte seg av tiltak som de syntes passet best (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a).

Tiltaksplanen inneholdt i alt fem tiltak. Som et første tiltak vedtok regjeringen at en ramme på 300 millioner kroner skulle settes av til ulike prosjekter i Bulgaria, Romania og andre land i Sentral- og Sør-Europa i perioden frem til 2016. Prosjektene skulle tilby ulike tiltak rettet

mot rom (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a). Det andre tiltaket var å prioritere returnering av kriminelle utenlandske statsborgere. Ved å senke terskelen for utvisning av siktede kriminelle EØS-borgere, ønsket regjeringen å gi et tydelig signal til andre kriminelle tilreisende. Justisminister Grete Faremo påpekte at ”Det kan på ingen måte aksepteres at det kommer utenlandske borgere til Norge [for å] begå kriminalitet” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a). Det tredje tiltaket var å innføre vedtekter for å regulere tigging. En slik regulering var innføring av tids- og stedsbegrensning av tigging, samt en meldeplikt for tiggere. Meldeplikt innebar at de som ønsket å tigge måtte registrere seg hos politiet. Flere kommuner hadde allerede innført meldeplikt, med motstridende erfaringer. I Bergen hadde man sett en reduksjon av tigging etter innføring av meldeplikt, mens man i Asker og Bærum kommune hadde sett en økning i tiggevirksomheten etter innføring av meldeplikt (Johnsrud og Hanssen, 2013; Larsen, 2011).

Det fjerde tiltaket var en ordning der kommuner og frivillige organisasjoner kunne søke om tilskudd for å ivareta humanitære forhold. Gjennom tilskuddsordningen kunne berørte kommuner, frivillige og aktuelle organisasjoner søke om midler fra en pott på ti millioner kroner for å tilrettelegge for humanitære tiltak. I 2012 så man at svært mange levde under kritikkverdige bo- og sanitærforhold, og formålet med ordningen var derfor å ivareta humanitære forhold i 2013. Aktuelle tiltak var blant annet etablering og drift av dusj- og toalettfasiliteter, bistand med språk- og kulturkunnskap, og tilbud om kortvarig overnatting til en rimelig penge (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013c). Regjeringen mente at det måtte bli opp til kommunene, i samarbeid med frivillige organisasjoner, å utvikle aktuelle humanitære tiltak. Departementet mottok flere søknader, og etter søknadsfristen utløp ble 9,8 millioner kroner fordelt på frivillige organisasjoner og kommuner. Oslo ble prioritert siden situasjonen i hovedstaden ble ansett som særlig utfordrende (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a).

Det femte tiltaket omhandlet å styrke samarbeidet mellom politi og kommune. Regjeringen hadde da sett på erfaringer fra Helsinki, der bymyndighetene har en egen operativ gruppe som har jobbet under ledelse av sosialtjenesten. ”Gruppen har medvirket sterkt til at negative følger av tiggingen er redusert. De gode erfaringene derfra må vi trekke veksler på” uttalte Faremo (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013a).

Motstand mot tiltaksplanen

Tiltaksplanen mot tigging møtte mye motstand, og ble ikke like godt mottatt i alle norske kommuner. En undersøkelse utført av Norgesbarometer for Avisenes Nyhetsbyrå viste at hele 6 av 10 lokalpolitikere mente at det ville være riktig å innføre forbud mot tigging. På tidspunktet for undersøkelsen var det flertall for forbud i samtlige fylker, størst i Buskerud, Akershus og Vestfold (VG, 2013a). Varaordfører i Larvik, Hallstein Bast, uttalte at han så på meldeplikten som et forsøk på å ”prøve å usynliggjøre et levende problem” (Holtan m.fl., 2013), og at kommunene kun ville fjerne symptomet, og ikke problemet ved å fjerne tiggerne fra gata.

Ordfører i Oslo kommune, Fabian Stang (H), problematiserte blant annet tiltaket om tiggerfrie soner, og uttalte at det ville være vanskelig å velge ut hvilke områder i byen det skulle være tiggerforbud. Han poengterte at et forbud mot å tigge i noen områder vil nødvendigvis føre til at tiggerne flytte seg til andre områder. Stang spurte derfor: ”Hvordan skal vi forklare for folk på Oppsal at de nå skal få et problem vi ikke vil ha i sentrum av Oslo?” (Hofoss, 2013). Byrådsleder i Oslo, Stian Berger Røsland (H), var også negativ til tiltaksplanen. Røsland mente at tiltakene mot tigging ikke adresserte de reelle problemene, og uttalte til avisen Osloby at

”Det kan bli for mye av [tiggingen] også, men hovedproblemet er mye av det som følger med. Hovedproblemet er summen av tilreisende mennesker i byen som ikke skaffer seg noe sted å bo. Og ministerens forslag til tiltak adresserer ikke det problemet i det hele tatt” (Kirkebøen, 2013b).

Ordfører i Oslo, Fabian Stang, uttalte seg også om Tiltaksplanen mot tigging på Dagsnytt 18 den 14. mai 2013, og uttalte at

”Det som ligger i bunn er [en minoritetsgruppe, roma,] som har helt uakseptable vilkår i Europa. Det er et utenrikspolitisk spørsmål som regjeringen burde tatt tak i på en mye bedre måte enn de gjorde i dag. Det som ble levert i dag var et politisk kompromiss [...] det fører ikke til noe som helst. Det regjeringen har lagt opp til i dag, er at vi både bryter med prinsippet om at det er lov å tigge, eller be om penger, og samtidig er vi helt hjelpeløs i forhold til å gjennomføre med soner. Skal jeg fortelle byens borgere at nå er det tigging på Røa og Oppsal i morgen? Det funker ikke” (NRK, 2013a).

Per Sandberg (FrP) reagerte særlig på at regjeringen satte av 10 millioner kroner slik at kommuner og frivillige organisasjoner kunne tilrettelegge for dusjer, toaletter og

overnattingstilbud. Sandberg mente at effekten av slike tiltak var å sende ut signaler om at tigging er lovlig i Norge og at vi til og med vil “legge til rette [for tigging] med sanitære tiltak” (Sandvik og Sollund, 2013).

5.4.4 Endringer i politiloven

Et av tiltakene fremstilt i Tiltaksplan mot tigging var å bruke meldeplikt for pengeinnsamling og regulere tiggevirksomheten med tidsbestemte soneforbud. Siden dette tiltaket innebar en lovendring, måtte forslaget fremmes for Stortinget og vedtas av et flertall. Justis- og beredskapsdepartementet fremmet derfor, den 7. mai 2013, et forslag om å endre Politiloven (1995) § 14 om politivedtekter. Forslaget innebar at

”kommunene får hjemmel til å fastsette i politivedtektene at politiet gis adgang til å fastsette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted. Politiet kan i forbindelse med dette pålegge meldeplikt og føre register” (Justiskomiteen, 2013b).

En slik meldeplikt omfatter alle som samler inn penger i det offentlige rom, ”både organisasjoner og personer som samler inn til angitte formål, og de som samler inn til eget forbruk” (Justiskomiteen, 2013b). Det ble presisert at meldeplikten ikke kunne begrenses til tigging ettersom det ikke eksisterte en hjemmel som regulerte tigging særskilt. Regelverket ville likevel åpne for muligheten for unntak¹² for å begrense politiets ressursbruk (Justiskomiteen, 2013b).

Bakgrunnen for forslaget var, lik de foregående forslagene, en økning i antall tiggere og endring i tiggevirksomhetens karakter. Justisdepartementet hentet inn informasjon fra ulike politidistrikt rundt om i Norge og så at særlig Oslo var sterkt preget av et betydelig omfang av tilreisende tiggere. Oslo politidistrikt meldte inn at de kunne se en tydelig sammenheng mellom tigging og kriminalitet, der mange bedrev straffbare handlinger i tillegg til å tigge (Justiskomiteen, 2013b).

¹² De som kan undras meldeplikt ved pengeinnsamling er organisasjoner registrert i Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret, bøssebærere som samler inn penger over et kort tidsrom, og særvurderinger av innsamlinger dersom formålet er knyttet til for eksempel skoleturer, reiser i regi av musikkorps og liknende. Meldeplikten skal heller ikke gjelde for personer under 18 år (Justiskomiteen, 2013b).

Departementet ville ikke støtte et nasjonalt tiggeforbud på grunn av de store ulikhetene mellom kommunene. De argumenterte for at de fleste kommuner ikke hadde opplevd at tigging førte med seg kriminelle eller ordensmessige utfordringer. Departementet ønsket heller ikke å åpne for kommunale forbud mot tigging. Begrunnet for det var at det allerede eksisterte en rekke lovbestemmelser som ga politiet adgang til å stanse forstyrrelser av ro og orden i det offentlige rom, ivareta personers og allmennhetens sikkerhet, straffe aggressiv tigging, og stanse skremmende og plagsom atferd (Justiskomiteen, 2013b). Regulerende tiltak ble likevel ansett som nødvendig, fordi man flere steder kunne finne ansamlinger av tiggere på mindre geografiske områder. Ansamlinger av denne typen ble sagt å representere ordensmessige utfordringer og kunne oppleves som sjenerende for publikum. Departementet fremhevd at bruk av meldeplikten og regulering også kunne inkludere ulike typer pengeinnsamling, slik som fremføring av sang, musikk og ulike former for oppvisninger. Innføring av meldeplikt ville innebære et merarbeid for kommunen, men utgiftene skulle dekkes av kommunens ordinære budsjett (Justiskomiteen, 2013b). Departementet påpekte at i de kommunene som benytter seg av denne hjemmelen ”skal det være tilrettelagt for grunnleggende sosialpolitiske tiltak. Dersom slike tiltak ikke er tilrettelagt, kan godkjenningen trekkes tilbake” (Prop. 152 L (2012-2013), s. 17).

Justiskomiteens tilrådning til Stortinget var å vedta følgende endring i politiloven:

“I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet skal § 14 første ledd nytt nr. 8 lyde:

8. om eller overlates til politiet nærmere å utforme bestemmelser om vilkår for å opprettholde den offentlige ro og orden, herunder med hensyn til tid og sted, for den som vil samle inn penger på offentlig sted til egne eller andres formål. Adgangen til å sette vilkår kan også omfatte den som vil framføre sang og musikk eller stille til oppvisning eller fremvisning. Politiet kan gis adgang til å pålegge meldeplikt og føre et register over dem som har meldt at de vil samle inn penger på offentlig sted. Kongen gir forskrift om registeret i henhold til politiregisterloven § 14” (Justiskomiteen, 2013b).

Mindretallet, Høyre og FrP, fremstilte et motforslag om å forby tigging. Motforslaget ble nedstemt i Justiskomiteen (Justiskomiteen, 2013b). I Stortinget ble komiteens innstilling vedtatt, og Justis- og beredskapsdepartementets forslag ble bifalt med 52 (Ap, Sp, SV, samt en stemme fra FrP) mot 47 stemmer (Høyre, FrP, KrF, Venstre). Motforslaget til H og FrP ble stemt ned med 58 (Ap, KrF, Sp, Venstre, SV) mot 43 stemmer (Høyre, FrP, samt en stemme fra Ap) (Stortinget, 2013c).

5.5 Frivillig sektor

Frivillige organisasjoner i Oslo har påtatt seg et stort ansvar overfor bostedsløse og tilreisende rom som har oppholdt seg i byen. Organisasjonene Røde Kors, Kirkens bymisjon og Frelsesarmeen har ikke jobbet spesifikt med tigging, men med mennesker som har oppholdt seg i byen av ulike grunner. Jeg vil her kort presentere hva disse organisasjonene jobber med i Oslo.

5.5.1 Røde Kors og Kirkens bymisjon

Røde Kors og Kirkens bymisjon har siden sommeren 2013 samarbeidet om å tilby overnatting til Oslos bostedsløse. Organisasjonene søkte sammen om penger fra tilskuddsordningen som regjeringen opprettet i mai 2013, og fikk innvilget et tilskudd på til sammen 4 millioner kroner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014a). Opprinnelig var dette tilbudet tenkt å vare til oktober i 2013, men da oktober kom var det tydelig at det humanitære behovet ikke hadde avtatt. Det var heller ingen indikasjoner på at antallet trengende ville minke, så tilbudet ble videreført (Røde Kors og Kirkens Bymisjon, 2014, s. 3).

Overnattingstilbudet er et lavterskeltilbud der bostedsløse registrerer seg uten å bli spurt om identifikasjonspapirer. Tilbudet er likevel ikke beregnet på personer med fulle rettigheter i norsk sosiallov, som derfor blir henvist til det offentlige hjelpesystemet. For å få plass på overnattingstilbudet betaler gjestene 15 kroner per natt, og det har kun vært mulig å kjøpe overnatting for en natt av gangen (Røde Kors og Kirkens Bymisjon, 2014, s. 3–4). På grunn av tilbudets egnethet har aldersgrensen blitt satt til 18 år. I samarbeid med Barnevernsvakta i Oslo har organisasjonene forsøkt å skaffe til veie andre boalternativer til mindreårige eller familier med barn (Røde Kors og Kirkens Bymisjon, 2014, s. 15). Røde Kors jobber med å avdekke, hindre og lindre nød og lidelse, og Afeef (2014 [intervju]) mener at overnattingstilbudet helt klart faller innenfor deres mandat. Likevel påpeker hun at det er ønskelig med en ”ordning der myndighetene tar sitt ansvar ved at de finansierer humanitære aktørers tiltak på dette feltet” (Afeef, 2014 [intervju]).

Røde Kors og Kirkens Bymisjon skrev i sin årsrapport for 2013 at de har opplevd et svært godt samarbeid med flere etater i kommunen, slik som Brann- og redningsetaten, Barnevernsvakta, Utekontakten, Legevakten og Sosial vaktteneste. Hjelpen de har fått har

blant annet vært sikring av lokaler og opplæring av frivillige i brannvern, og fastsetting av gode rutiner i forhold til mindreårige som oppsøker tilbudet (Røde Kors og Kirkens Bymisjon, 2014, s. 17–18). Organisasjonene hadde fått inntrykk av at Oslo kommune ikke støttet tiltaket, med den begrunnelsen at de mente overnattingstilbud ikke var ”riktig tilnærming opp mot fattige tilreisende i byen” (Røde Kors og Kirkens Bymisjon, 2014, s. 17).

Røde Kors jobber ikke med tigging spesifikt, men Kirkens Bymisjon har lang erfaring med mennesker som tigger på gata og roma. Gjennom det pågående prosjektet ”Rom for fattige tilreisende” jobber de med opplysnings- og påvirkningsarbeid, samtidig som kvinner blir tilbudt diverse kurs, arbeidsveiledning og arbeidsformidling (Kirkens Bymisjon, 2014). Kirkens bymisjon påpekte at tigging ”bidrar til å opprettholde uheldige sosiale mønstre” (Kirkebøen m.fl., 2012), men at det samtidig har blitt et nødvendig onde for mange. Av erfaring avviste de at de fleste tiggerne er del av en organisert kriminell virksomhet, men de ville ikke garantere for at enkeltpersoner ikke utnyttet fattige mennesker. Tilreisende som kommer til Norge tar ofte høyrentelån for å komme seg hit, og betaler dyrt for å sove på gulvet i leiligheter, for å ta seg en dusj og lignende. Kirkebøen m.fl. (2012) mente at ”[j]o mindre vi som samfunn tilbyr av bistand og aksept, jo mer utsatte er de for [utnytting] av andre”. Kirkens Bymisjon hevdet at den beste strategien for å redusere behovet for tigging er å jobbe langsiktig i hjemlandene til tiggerne. Ved å fremme integrering kan man på sikt bedre levekårene til disse menneskene. Samtidig har tilreisende behov for kortsiktig hjelp for å få dekt sine basisbehov. Dette kan være så elementære behov som å vaske seg, ha et sted å sove og ha tilgang til varm mat (Kirkebøen m.fl., 2012).

5.5.2 Frelsesarmeen

Frelsesarmeen åpnet vinteren 2010/2011 et provisorisk overnattingstilbud på Fyrlyset etter forespørsel fra Oslo kommune. Forespørselen kom på bakgrunn av den bekymringsverdige situasjonen der mange bodde på gaten i faretruende kulde. Formålet med tilbudet var å hjelpe mennesker i stor nød. På grunn av omfattende pågang av roma måtte Frelsesarmeen ordne med egne åpningstider for dem, slik at de kunne opprettholde tilbudet til den ordinære målgruppen som er rusavhengige (Frelsesarmeen, 2011, s. 8–9). Tilbudet på Fyrlyset består av en kafe, en liten sovesal og et vaskeri. I tillegg finnes det tre små, adskilte bad med dusj. Fyrlyset er åpent for tilreisende tre kvelder i uken, og tilbudet har vist seg å være svært populært. I løpet av den første perioden huset de over 600 overnattingsgjester. De som

benytter Fyrlyset er ”hovedsakelig rumenske statsborgere, men de kommer også fra Polen, Tyskland, Spania og ulike land i Afrika” (Brekke, 2014 [intervju]).

”Suppe, såpe, frelse” er slagordet til tilbudet, og på Fyrlyset tilbyr Frelsesarmeen suppe for å imøtekomme det grunnleggende behovet til varm mat. Vanskeligstilte får muligheten til å ta seg en dusj og vaske sine klær. Frelsesarmeen mener at det vil gi de trengende mer verdighet og selvrespekt. I tillegg tilbyr de rumensk gudstjeneste (Frelsesarmeen, 2011, s. 13–17). Ikke alle som har benyttet tilbudet har vært bostedsløse, og ikke alle har kommet til Norge for å tigge. Felles for alle var likevel at de kom for å skaffe seg midler for å forsørge familien som ble igjen hjemme (Frelsesarmeen, 2011, s. 6). Frelsesarmeen viser til at ”roma lever i sterk fattigdom i sitt hjemland, og mange reiser i desperasjon til blant annet Norge, i håp om å få ta del i vår rikdom” (Frelsesarmeen, 2011, s. 34).

Frelsesarmeen mente at problemene til de tilreisende måtte løses gjennom langsiktig jobbing med integrering og utdanning. Brekke (2014 [intervju]) uttalte at det er ”ikke her løsningen ligger. Her kan vi bare gjøre noe med de lokale utfordringene vi har, mens løsningen må komme i Romania”. Hovedmålet må være å hjelpe rom slik at de kan bli selvhjulpne. At mennesker kommer til Oslo for å tigge på gaten er ingen langsiktig løsning. Det skaper i tillegg store lokale utfordringer at mange ikke bor på tilrettelagte steder med tilgjengelige sanitære fasiliteter, slik som do og dusj. Mangel på slike fasiliteter har ført til uønsket forsøpling og avføring i det offentlige rom. I følge Frelsesarmeen er dette en konsekvens av at romfolk ikke har noen steder ”hvor de kan vaske seg eller gå på toalettet. Dette resulterer i at de benytter seg av de stedene de kan” (2011, s. 41)

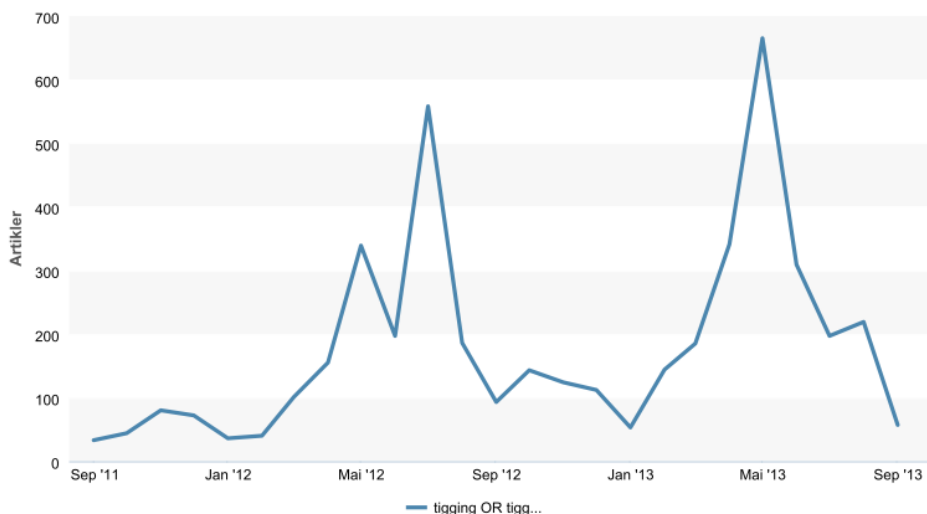
Når det kommer til den politiske debatten uttrykte Brekke (2014 [intervju]) i intervjuet at ”Det er mitt inntrykk at [tigging] er noe politikerne oppfatter som skjemmende, samtidig som at de kanskje synes det er litt ubehagelig å se et sånt veldig konkret uttrykk for fattigdom i Oslo”. Et forbud mot tigging mente han ikke ville ”løse noen av de underliggende problemene for [rombefolkningen], det vil også frata dem en inntektsmulighet som de har per i dag som ikke er ulovlig” (Brekke, 2014 [intervju]). Det er tydelig at Frelsesarmeen ikke mener at tigging er løsningen på problemene disse menneskene møter, men det er heller ikke slik at et forbud vil gjøre situasjonen bedre. Frelsesarmeens tror ikke at tilgang på dusj, vask og toaletter vil løse problemene, men det vil øke rensligheten og føre til en bedre selvfølelse for roma (Frelsesarmeen, 2011, s. 6–7).

5.6 Erfaringer om tigging

Når det er snakk om å kriminalisere et fenomen er det nyttig å se på hva ulike instanser har av erfaringer på dette området. Jeg vil begynne med å undersøke hvor omfattende mediernes dekning av tiggerproblemet har vært før jeg ser på politiets erfaringer og presenterer hva de mener bør gjøres med tiggerproblemet. Til slutt vil jeg presentere hvordan andre land i land i Europa håndterer tigging.

5.6.1 Tigging i mediene

Lokale og nasjonale medier har dekket flere saker om tigging og tiggere, både i Oslo og rundt omkring i Norge¹³. Dekningen har til tider vært enorm, og figur 3 viser antallet saker som inneholdt ordene *tigger* eller *tigging* i løpet av perioden fra 15. september 2011 til 15. september 2013. Tigging eller tiggere ble til sammen omtalt i norske skriftlige medier nærmere 4500 ganger. Dekningen toppet seg i juli 2012, der tigging eller tiggere ble nevnt 558 ganger, og i mai 2013, der tigging eller tiggere ble nevnt 665 ganger. Ved førstnevnte topp var det mye fokus på leirdannelser rundt Årvoll og Sognsvann, mens ved den andre toppen var det mye fokus på Tiltaksplanen som regjeringen la frem 7. mai 2013.

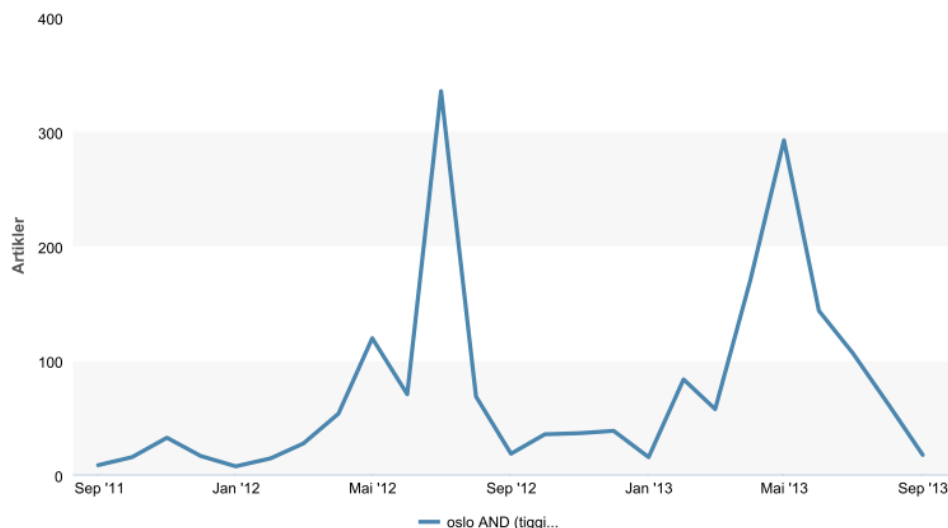


Figur 3: Et linjediagram som illustrerer forekomsten av artikler publisert i norske aviser, magasiner, pressemeldinger, fagpresse og nyhetsbyrå som inneholdt søkeordene *tigging* eller *tiggere*, gjeldende periode er fra 15.september 2011 til 15.september 2013¹⁴.

¹³ For mer inngående informasjon om mediernes fremstilling av tiggerne vises det til masteroppgaven "Hva er en legitim tigger?" (Karlsen, 2008).

¹⁴ Se vedlegg 3 for mer informasjon. Kilde: Retriever.

Det kan være nyttig å sammenligne den nasjonale dekningen med dekningen av tigging i Oslo kommune, for å få en forståelse av hvor stort problem det har vært i Oslo sammenlignet med Norge generelt. Som en kan se på figur 4, så er dekningen av tigging i Oslo overrepresentert, noe som kan tyde på at tigging ble oppfattet som mest omfattende i hovedstaden.

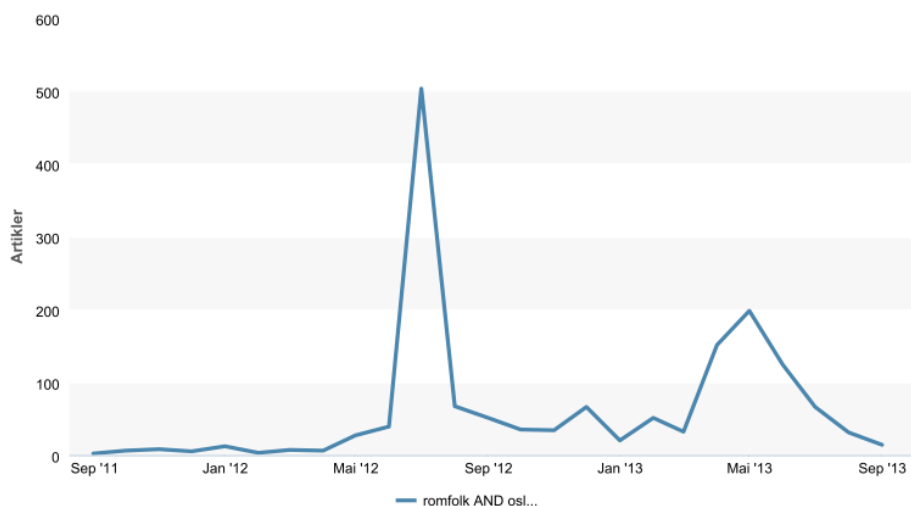


Figur 4: Et linjediagram som illustrerer forekomsten av artikler publisert i norske aviser, magasiner, pressemeldinger, fagpresse og nyhetsbyrå som inneholdt søkeordene *Oslo* og (*tigging* eller *tiggere*), gjeldende periode er fra 15.september 2011 til 15.september 2013.¹⁵

I både den nasjonale og den lokale debatten er det tydelig at når det er snakk om utenlandske tiggere, er det minoritetsgruppen rom de viser til. Tiggere er, som vi har sett tidligere, ikke en enstydig gruppe, men rom har vært svært synlige i gatebildet. For å se om dette kan samstemme med medias fremstilling av situasjonen i Oslo, mener jeg det kan være nyttig å se på en ny figur som kan sammenlignes med figur 3 og 4. Figur 5 viser forekomsten av søkeordene *romfolk*¹⁶ og *Oslo* i mediene, i samme periode som de foregående figurene. Det er mye som her kan tyde på at tigging i hovedstaden i stor grad ble satt i sammenheng med tilstedeværelsen av rom.

¹⁵ Se vedlegg 4 for mer informasjon. Kilde: Retriever.

¹⁶ Jeg brukte romfolk som søkeord fremfor roma eller rom, siden den benevnelsen har blitt brukt av mediene.



Figur 5: Et linjediagram som illustrerer forekomsten av artikler publisert i norske aviser, magasiner, pressemeldinger, fagpresse og nyhetsbyrå som inneholdt søkeordene *roma* og *Oslo*, gjeldende periode er fra 15.september 2011 til 15.september 2013.¹⁷

Jeg vil anta at mediedekningen har bidratt til å sette tigging på den politiske samt velgernes dagsorden og at deknningen også har bidratt til at tigging har blitt oppfattet som et problem. Figurene viser at deknningen var størst i sommermånedene, noe som kan reflektere omfanget av tiggere i Norge i disse periodene.

5.6.2 Politiets erfaringer

Oslo politidistrikt har ønsket et forbud mot tigging på bakgrunn av en omfattende økning i kriminalitet som de i stor grad har knyttet til tigging. Politidirektoratet har støttet Oslo politidistrikt og har påpekt at et forbud mot tigging vil virke forebyggende i den forstand at Norge ikke lenger vil tiltrekke seg utenlandske tiggere (Politidirektoratet, 2012, s. 5). I tilbakemeldingene fra ulike politidistrikter var det flere elementer ved tigging som ble oppfattet som bekymringsverdig. For det første er det store ordensutfordringer knyttet til bostedsløse tilreisende (Politidirektoratet, 2012). For det andre har flere politidistrikt gjort antagelser om at det foregår kriminalitet parallelt med tiggevirksomhet, noe som også har bidratt til å skape utrygghet blant befolkningen (Politidirektoratet, 2012, s. 2). For det tredje har flere politidistrikter indikasjoner på at tiggevirksomheten har vært organisert og at det har forekommet menneskehandel i tiggemiljøet (Politidirektoratet, 2012, s. 2). Politiet har på

¹⁷ Se vedlegg 5 for mer informasjon. Kilde: Retriever.

bakgrunn av dette uttrykt at de ønsker en gjeninnføring av tiggeforbudet. Politidirektoratet har uttalt at ”en kriminalisering vil formentlig gi en nedgang i tilstrømmingen av tiggere og således avhjelpe de utfordringene dette medfører” (Politidirektoratet, 2012, s. 7). I følge Oslo Politidistrikt har det vært de

”utenlandske tiggerne som representerer de ordensmessige utfordringene. Dels skyldes dette at de er så vidt mange, dels at de uten bopel ikke er i stand til å innrette seg på en måte som er forenlig med hva et moderne bysamfunn krever, hvor det forutsettes at man har et sted å bo, det er ikke lov å forsøple, ikke lov å ’campe’/overnatte ute [hverken] i byen eller i marka” (Oslo Politidistrikt, 2012, s. 5).

At et stort antall mennesker ikke har hatt et passende sted å bo har hatt uheldige konsekvenser. Publikumsklager har i stor grad omhandlet utfordringer med ”forsøpling, avføring, tilnærmet okkupering av områder og aggressiv tigging” (Oslo Politidistrikt, 2013, s. 1). Politiet har brukt mange ressurser på å synliggjøre overnattingsforbudet i sentrale deler av byen og på å fjerne tilreisende bostedsløse der det har vært nødvendig.

Flere politidistrikt har erfart at det er en del kriminalitet i tiggermiljøet, som de mener hovedsakelig består av rumenere tilhørende minoritetsgruppen rom, og peker på en kraftig økning i antallet straffesaker med rumenske statsborgere siden 2007. Flere som har blitt siktet i straffesaker har i avhør forklart at de kom til Norge for å tigge eller leve av rosesalg, men at de ikke tjente nok på dette alene. Det resulterte i at de måtte tjene penger på andre måter (Politidirektoratet, 2012, s. 5). Det rumenske tiggermiljøet i Oslo har blitt observert å stjele blant annet sykler, mobiltelefoner, møbler, pc-utstyr, lommetyveri, samt tjene penger på salg av ufortollende varer, slik som roser. Under opprydningsarbeid i leirområder, for eksempel ved Sognsvann, har politiet sett at området har blitt brukt som lagringsplass for tyvgods (Oslo Politidistrikt, 2013, s. 2). Selv med overnattingsforbud i sentrumsområdet og lover som regulerer camping i friluftsområder, har politiet hatt problemer med å opprettholde regelverket (Politidirektoratet, 2012, s. 1–2).

Politidirektoratet har fremholdt at tiggevirksomheten har blitt mer organisert og fått et mer profesjonelt preg (Oslo Politidistrikt, 2012, s. 3). De har også påpekt at det kan være grunn til

å tro at tiggere har blitt utsatt for menneskehandel¹⁸ og at et tiggeforbud kunne forhindre denne alvorlige formen for utnyttelse av andre mennesker (Politidirektoratet, 2012, s. 6). I følge Europol (2011, s. 3) brukes ofte andre typer kriminalitet som skalkeskjul for menneskehandel. EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet åpnet for bevegelsesfrihet i Europa og samtidig arbeidsmarkeder som tidligere har vært stengt. Som en direkte følge av dette har markedet for menneskehandel blitt utvidet. Europol hevdet at de kriminelle bakmennene ofte har lik bakgrunn, nasjonalitet eller etnisitet som sine ofre. Menneskehandel innenfor familier eller klaner kan likevel være svært vanskelig å avdekke (Europol, 2011, s. 6). Rom har i følge Europol (2011, s. 11) vært på toppen av rapporterte kriminelle grupper som driver med menneskehandel i Europa.

5.6.3 Erfaringer gjort i andre land

Ser vi på andre land i Europa viser det seg at Storbritannia og Danmark er de eneste landene som har et nasjonalt tiggeforbud. Straffen for å tigge eller bedrive annen upassende aktivitet i Storbritannia ligger for tiden på omtrent 10.000 kr. I Danmark straffes tigging med fengsel i opptil seks måneder, men førstegangsovertredelse gir vanligvis betinget fengsel (Stortingets utredningsseksjon, 2012). Mogens Kjærgaard Møller, stedfortredende politidirektør i København, fortalte til VG at de ikke hadde noe særlig problem med tigging i byen, og at det var for få tiggere til å kunne oppgi et antall (Sarwar og Hansen, 2013). Tiggeforbudet i Danmark gjelder både danske og utenlandske tiggere. Hovedforskjellen på de to gruppene er at de danske uteliggerne får tilbud som å sove på herberger og gratis mat, mens det ikke finnes slike alternativer for utenlandske statsborgere. Bo Heide-Jochimsen, gateplansmedarbeider i Prosjekt Udenfor, en organisasjon som jobber for hjemløse i Danmark, påpekte at tiggeforbudet er problematisk og at det fortsatt var like mange tiggere i København etter forbudet som det var før. Han sa i et intervju med Dagsavisen at ”[d]et er veldig vanskelig å være utenlandsk på gata i København. Nød har ingen nasjonalitet, men Folketinget har bestemt at man ikke skal hjelpe utenlandske hjemløse for danske skattepenger” (Møller, 2013).

¹⁸ Menneskehandel er kriminell utnyttelse av sårbare mennesker, der menneskene blir behandlet som varer av bakmenn med det formål å tjene penger (Europol, 2011, s. 3).

I Østerrike, Sveits og Spania er bestemmelser om tigging plassert på lokalt eller regionalt plan, og de har derfor ikke et nasjonalt forbud mot tigging. I Frankrike og Nederland bøtelegges tigging dersom det anses å bryte med hensynet til offentlig orden. Østerrike og Tyskland har innført forbud mot aggressiv tigging, mens Spania har innført forbud mot å bruke barn for å tigge. Det er ikke innført forbud mot tigging i hverken Sverige eller Finland (Stortingets utredningsseksjon, 2012).

6 Analyse

For å svare på problemstillingen *Hvorfor har det vist seg vanskelig å vedta en politikk som kan løse "tiggerproblemet"*? vil kapittelet starte med å oppsummere hva som har blitt vedtatt i Oslo bystyre. Videre vil analysen ta for seg de tre mulige forklaringene på hvorfor det har vært vanskelig å vedta en politikk som kan løse tiggerproblemet. Jeg starter med å se på problemets natur, før jeg går videre til å diskutere kausalitet og politisk spill, før jeg ser på sosial konstruksjon av grupper. Deretter kommer en kort oppsummering. Til slutt vil jeg kommentere hvilket styringsnivå som kan sies å være ansvarlig for å håndtere tiggerproblemet.

6.1 Behandlingen av tiggerproblemet i Oslo bystyre

For å klargjøre at bystyret ikke har vedtatt en politikk for å løse tiggerproblemet kommer det her en kort oppsummering av de ulike vedtakene som har blitt fremmet i forbindelse med tiggerproblemet. Det ble i alt lagt frem fem forslag som omhandlet tigging, enten direkte eller indirekte. Noen forslag ble nedstemt og andre bifalt. De forslagene som ble nedstemt i bystyret var Hagens (FrP) forslag om å be Stortinget innføre et forbud mot tigging, Rieber-Mohn og Hansens (Ap) forslag om å innføre meldeplikt for pengeinnsamling og tiggerfriesoner, Dahls (Ap) forslag om tiltak rettet mot bostedsløse samt et av Borgens (SV) forslagene om å sette opp midlertidige toaletter i utsatte områder.

Det ble imidlertid fattet noen beslutninger etter behandlingen av Aps forslag om regulering av tiggevirksomhet. Det første forslaget som ble vedtatt var at Oslo kommune ønsket å ha en nulltoleranse for å la barn tigge. Dette er en praksis som allerede har eksistert over lengere tid. I følge Barnevernsloven (1992) §§ 1 og 2 har alle barn som oppholder seg i Norge rett på nødvendig hjelp og omsorg. Dersom det blir oppdaget at mindreårige blir brukt til å samle inn penger gjennom å tigge eller sover ute, reagerer og handler Uteseksjonen, politi og Barnevernsvakta sammen med bydelsbarnevernet (Byråden for helse og sosiale tjenester, 2012; Erdal, 2014 [intervju]). "Barn er barn, så uansett om de er oppvokst i Oslo eller om de er på besøk her, så skal de ha den samme retten til beskyttelse", påpekte Erdal (2014 [intervju]). Han sa videre at slike tiltak var basert på rent faglige vurderinger. Det andre forslaget som ble vedtatt var at politiet skulle bruke "dagens hjemler for å slå ned på kriminalitet og mistanke om menneskehandel" (Finanskomiteen, 2013b). Rent teknisk kan dette anses som en oppfordring fremfor ny politikk, da det allerede eksisterte lover for å slå

ned på kriminalitet og menneskehandel. Komiteens tredje forslag var at Oslo kommune skulle støtte overføring til straffegjennomføring i hjemlandet til dømte kriminelle. Uavhengig av om forslaget anses som godt eller dårlig, kan lovendringer kun vedtas i Stortinget, og man kan derfor argumentere for at denne beslutningen ikke hadde noen effekt. Det fjerde forslaget, å plassere tiggerproblemet på dagsorden i Eurocities kunne øke bevisstheten og kunnskapen om tigging i Europa. Dette kan likevel sies å være et langsiktig virkemiddel for å bekjempe sosiale problemer i andre land. Dette var ikke et tiltak som hadde innvirkning på de lokale utfordringene i kommunen eller som endret status quo i Oslo. Det betyr at alle forslagene som ble vedtatt etter behandlingen av Aps forslag var negative beslutninger i den forstand at beslutningene ikke påvirket status quo.

Det ble også fattet tilsynelatende positive beslutninger under behandlingen av Borgens (SV) forslag om hygieniske strakstiltak rettet mot bostedsløse. Forslagene gikk ut på å få fortgang i utplasseringen av offentlige toaletter, styrke dialogen med frivillige organisasjoner og å se dette i sammenheng med oppfølgingstiltakene innenfor helse og sosialkomiteens virkeområde. Forslagene i seg selv kan imidlertid sies å være nøytrale, samt et uttrykk for at bystyret var under press for å gjøre *noe*. Forslagene støttet opp om allerede planlagte tiltak og anerkjente en allerede eksisterende dialog med frivillige organisasjoner i Oslo. Jeg vil derfor karakterisere dette som negative beslutninger, da vedtakene ikke påvirket status quo i tiggerproblemet.

Forslag fra Oslo politidistrikt om å endre Oslo kommunes politivedtekter ved utendørs overnatting ble vedtatt i bystyret. Det var, slik som byrådslederen presiserte det, kun en klargjøring av en muntlig forståelse av at ikke-grønne områder, så vel som grønne områder, ikke skulle være et kommunalt overnattingstilbud. Utendørs overnatting i tettbygd strøk hadde ikke vært tillatt på mange år, og jeg ser dermed på dette vedtaket kun som en klargjøring av et allerede eksisterende regelverk. Beslutningen kan dermed anses som negativ.

Altså, i løpet av perioden fra 8. mars til 3. desember 2012 ble det fremmet fem forslag for hvordan Oslo bystyre kunne håndtere tiggerproblemet. Alle disse beslutningene kan sies å ha vært negative beslutninger, og faller utenfor det jeg innledningsvis definerte som ”en politikk”. Beslutningene som har blitt fattet kan likevel sies å være et uttrykk for at det er et politisk ønske om å gjøre noe med tiggesituasjonen.

6.2 Så, hvorfor har det vært vanskelig for Oslo bystyre å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet?

Innledningsvis forespeilet jeg tre mulige forklaringer på hvorfor det var vanskelig for bystyret å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet. Videre skal jeg diskutere de teoretiske perspektivene ut fra de empiriske funnene jeg har gjort, for å se om en eller flere av forklaringene jeg presenterte innledningsvis kan stemme.

6.2.1 Problemets natur

Dimensjonene alvor, omfang eller utbredelse, nyhet, nærhet, og krise er nyttig å anvende for å si noe om den politiske viljen til å løse tiggerproblemet (Rochefort og Cobb, 1993, s. 64–66). At problemet settes på dagsorden og blir prioritert kan som sagt være betinget av om dimensjonene får høy eller lav skår. Jo høyere skår, jo større er sjansen for at problemet blir prioritert.

I løpet av undersøkelsesperioden ble det fremmet og behandlet fem forslag som omhandlet tigging eller tiggere. Man kan dermed se at saken ble satt på den politiske dagsorden i Oslo bystyre og at tiggerproblemet ble prioritert. Dørum (V) uttalte i intervjuet at han ikke syntes at tiggerproblemet var alvorlig for Norge, men at det var alvorlig for Europa og ”for individene som mister valgmuligheter i livet” (Dørum, 2014 [intervju]). Borgen (SV) (2014 [intervju]) var enig i dette, og uttalte at ”Så store fattigdomsproblemer, som tigging er et uttrykk for, mener jeg er et stort samfunnsproblem”. Rina Mariann Hansen (Ap) mente det var et problem at mange følte seg utrygge i sin egen by, da de opplevde tiggingen som problematisk. Hun påpekte at kommunen har mottatt mange henvendelser fra byens borgere og sa videre at

”Jeg synes det er synd og alvorlig at folk føler seg utrygge i sin egen by. Og så synes jeg at det er et alvorlig problem at vi i Europa har land og områder hvor det er en slik sosial og økonomisk situasjon at folk ser seg nødt til å reise avgårde, forlate barna sine, og forlate familien sin for å tigge til sitt livsopphold. Det er åpenbart at det i hvert fall i omfang også er et stort problem i europeisk målestokk” (Hansen, 2014 [intervju]).

Erik Lunde (KrF) påpekte at tigging er et ”uttrykk for at det finnes sosial nød, og det må vi tåle å se” (Lunde, 2014 [intervju]). Likevel blir det ansett som et alvorlig problem at mange

tigger på grunn av mangel på andre alternativer. Eirik Lae Solberg (H) uttalte i intervjuet at ”jeg mener at tigging først og fremst er et problem for dem som føler seg tvunget til å tigge” (Solberg, 2014 [intervju]). Solberg viste til at mange setter seg i gjeld for å reise til Norge, noe som kan føre til at de havner i avhengighetsforhold som kan være vanskelig å komme seg ut av. Tigging anses altså som et alvorlig problem av to grunner. På en side anses ikke tigging som et problem i seg selv, men som et alvorlig problem i den forstand at det bunner i en mangel på alternativer. Det anses som problematisk at det fortsatt er samfunn der mennesker havner utenfor, og at noen ser seg nødt eller blir tvunget til å tigge. På en annen side anses tigging som et ordensproblem som går på kompromiss med borgernes trygghetsfølelse, da tigging kan oppfattes som en skjult trussel. Erdal påpekte at det ”bør tas alvorlig dersom befolkningen synes det er vanskelig at vi har åpenbart trengende mennesker som sitter på gata” (Erdal, 2014 [intervju]). Problemet kan altså sies å ha skåret høyt på dimensjonen alvor.

Tiggevirksomheten har vært omfattende i store deler av Oslo sentrum, noe som har hatt en påvirkning på store deler av befolkningen. Kommunen har, som Hansen påpekte, mottatt mange henvendelser fra borgere som opplever tiggingen som plagsom, sjenerende og noen ganger truende. Dette har lagt et stort press på bystyret til å gjøre endringer for å tilfredsstille befolkningen. Siden problemet ble ansett som utbredt skapte det incentiver for å løse problemet. Figur 3 og 4, på side 58 og 59, viser mediedekningen av tigging i Norge generelt og mer spesifikt tigging knyttet til Oslo. Her ser vi at tigging fikk mye oppmerksomhet først i juli 2012. Figurene viser også at nyhetsinteressen dabbet av utover høsten, før interessen kom tilbake igjen mai 2013. At det er færre tiggere her på vinteren er det liten tvil om. Kulde og vær setter begrensninger på en aktivitet som stort sett foregår utendørs. Likevel finnes det tiggere i Oslo året rundt. Erdal (2014 [intervju]) trodde grunnen til at tiggersaken fikk mye oppmerksomhet i sommermånedene kunne ha noe med ’agurktiden’ å gjøre. Like viktig er det imidlertid å påpeke at det også er i sommermånedene at Oslos befolkning er ute i gatene og benytter seg av parkene og det offentlige rom. Det er i disse månedene vi bruker disse områdene aktivt, og da er det også mer naturlig at vi vil legge merke til hva som foregår i byen. Problemet kan dermed sies å ha skåret høyt på dimensjonen omfang.

Tiggesaken ble behandlet som en nyhet da nye løsningsforslag stadig ble lagt frem. Fokuset på tigging i mediene sommeren 2012 kan ha kommet som en effekt av den økte tilstrømningen av bostedsløse tilreisende. I 2013 var fokuset på tigging særlig høyt i mai på grunn av presenteringen av tiltaksplanen mot tigging. Tiltaksplanen mot tigging la frem tiltak

som kunne endre status quo i tiggesaken, men det var stor motstand mot tiltaksplanen og mange etterlyste tiggeforbud. Dette ga også utslag i mediedekningen, og problemet kan dermed sies å ha skåret høyt på dimensjonen nyhet.

Tigging er ikke begrenset til et lite område, men foregår i hele byen, på handlegater, ved trafikkpunkter, på kollektivtilbud, i boligområder, ved restauranter, matbutikker etc. Det innebærer at tigging er et omfattende fenomen som befolkningen kan møte på flere ganger i løpet av en dag. Oslo kommunes postjournal viser mange eksempler på bekymringsbrev fra byens borgere. Politiet har erfart at tigging kan oppleves som truende, enten ved aggressiv tigging eller ved at tigging oppleves som en skjult trussel. Politiet har også påpekt at tigging har blitt opplevd som sjenerende og ubehagelig. Flere utfordringer her ble forbundet med tiggere, og ikke med den materielle tiggingen. For eksempel er mange tiggere og andre tilreisende bostedsløse som mangler tilgang til essensielle fasiliteter. Dette har bydd på store utfordringer for Oslo kommune og man har sett leirdannelser i Oslomarka, tilgrising av barnehager, skoler og andre områder. Dette har skapt stor uro blant befolkningen, fordi problemet har blitt opplevd som svært nært siden det har påvirket deres interesser og barn. Likevel er vanskelig å si noe om problemet har blitt ansett som kritisk. Kommunen opprettet for noen år siden et overnattingstilbud i samarbeid med Frelsesarmeen for å sørge for at ingen bostedsløse skulle fryse i hjel når temperaturen sank til under 10 minusgrader. At noen skulle fryse i hjel ble ansett som kritisk og håndtert raskt. Flere har påpekt at det er viktig å løse tiggerproblemet, men politikerne har hittil ikke klart å bli enige om en løsning. Problemet kan dermed sies å ha skåret høyt på dimensjonen nærhet, men ikke som en krise. Dersom situasjonen hadde blitt definert som krise, hadde bystyret reagert allerede.

Altså skårer tiggerproblemet høyt på nesten alle dimensjonene til Rochefort og Cobbs (1993, 1994) og vi kan si at tiggerproblemet har blitt tatt seriøst og at det ble skapt politiske incentiver for å løse problemet. Forslagene som har blitt lagt frem i bystyret viser også at det er et politisk ønske for å gjøre *noe* med problemet. Den første forklaringen, som sa at bystyret ikke hadde løst tiggerproblemet fordi det ikke ble prioritert, kan forkastes.

6.2.2 Et politisk spill

Tiggerproblemet blir i den andre mulige forklaringen ansett som et alvorlig problem, men her blir partiene antatt å være mer interessert i å fremme egne interesser enn å løse problemet

(Weiss, 1999, s. 477). Rochefort og Cobb (1994, s. 15) hevder at den politiske venstresiden er mer tilbøyelig til å si at det er samfunnsutviklingen og sosiale strukturer som fører til at mennesker lever i nød. Høyresiden, hevder forfatterne, fokuserer mer på individers anstrengelser. I både den lokale og den nasjonale debatten ser man at partiene er relativt samstemte i tiggerproblemets opprinnelse. Alle partiene har vært enige i at feilslåtte samfunnsstrukturer i tiggernes hjemland er hovedgrunnen til at tiggerne står uten muligheter. Mangelen på muligheter har gjort disse menneskene mer sårbare, og høyresiden påpeker at det har gjort dem mer utsatt for menneskehandel og annen type kriminalitet. Det betyr imidlertid ikke at alle tiggere som kommer til Oslo blir utsatt for denne typen kriminalitet. Hverken høyresiden eller venstresiden har påpekt at tigging kommer av latskap eller manglende arbeidsvilje. Tigging har blitt ansett som en uheldig konsekvens av at mennesker over lengre tid har vært marginalisert, blitt utsatt for diskriminering og utestengt fra arbeidsmarkedet. Antagelsen om at partiene på den politiske høyreaksen ville legge skylden hos enkeltindividet er dermed ikke gjeldende i denne sammenhengen.

Likevel er det noen forskjeller når det kommer til hvordan partiene på den politiske venstre- og høyreaksen har ønsket å håndtere tiggerproblemet. Høyre og FrP har ikke ønsket å iverksette ulike ordninger for tiggere i Oslo, da de har ment at det ville virke mot sin hensikt, som har vært å redusere problemet. De har vært reserverte mot å 'tilrettelegge for tigging', da de har vært bekymret for at det kanskje hadde trukket flere tiggere til byen. Siden bystyret ikke lagde overnattingstilbud til arbeidssøkende spanjoler som kom til Oslo for noen år siden, mente FrP at det heller ikke burde opprettes overnattingstilbud til andre folkegrupper. Ap har også vært noe reservert med å skulle etablere flere tilbud til tilreisende. Partiet har likevel valgt en annen tilnærming til problemet enn Høyre og FrP. Ap har ikke ønsket å forby tigging, men å regulere og begrense omfanget av det. I følge Venstre, KrF og SV er det prinsipielt feil å kriminalisere tigging, da det ville vært å straffe de mest sårbare gruppene. Venstre og KrF har støttet Oslos frivillige organisasjoner og har meldt at de har vært glad for at det finnes tilbud for de som faller utenfor. Likevel stemte de mot forslaget om å øke omfanget av tilbud til de tilreisende.

Mediene og befolkningen har lagt et stort press på kommunepolitikerne til å finne løsninger på tiggerproblemet. Det kan ha ført til at forslag har blitt fremmet med den hensikt å fremstå som handlingskraftige, som er i partiers egen interesse. Politikere forventes å ville beholde velgernes gunst ved å fremsette politiske løsninger som de tror de kan vinne eller beholde

velgere på (Ingram m.fl., 2007, s. 106). Solberg (H) uttalte i et bystyremøte at han var inne på tanken om at Aps forslag ble fremmet med den hensikt å kunne gå ut til velgerne og si at de hadde forsøkt noe (Bystyret, 2013b, s. 208). Marianne Borgen (SV) mistenkte at Ap regnet med at forslaget ville bli nedstemt. Hun trodde også det kunne være en taktikk, et valgkamputslag, som ble brukt for å trekke velgere fra de andre partiene. Borgen mente imidlertid at denne taktikken var feilslått. Forslaget om tiggerforbud innenfor ringvei 2 fra mai til oktober ble sterkt kritisert i den lokale debatten. Også det liknende tiltaket som ble lagt frem i den nasjonale tiltaksplanen ble sterkt kritisert over hele landet. Tigging fikk, som vi så av figur 3 og 4 på side 58 og 59, mye oppmerksomhet i nasjonale medier i mai 2013. Forslaget til Ap fikk også mye medieomtale i både lokale og nasjonale aviser i 2013 (se blant annet Bakken, 2013; Johnsen, 2013; VG, 2013b). Rochefort og Cobb (1993, s. 65) har påpekt at spenningene kan øke dersom det ikke er konsensus blant politikerne når det kom til å løse problemer. At Ap kunne vise til handlekraft og politisk vilje for å løse tiggerproblemet kan ha hatt en positiv effekt på velgerne, men det er en påstand det blir vanskelig å påvise med det foreliggende datagrunnlaget.

De ulike partiene har uttrykt en relativt samstemt forståelse av hvor tiggerproblemet har oppstått, fra strukturelle problemer i tiggernes hjemland. Likevel har de ulike partiene på den politiske venstre- og høreaksen hatt noe ulike tilnærminger til hvordan de har ønsket å løse problemet. Noe av det kan nok tilskrives ideologiske ulikheter, mens noe kan tilskrives partienes egeninteresser. Alle partier har et ønske om å bli gjenvalgt, men spørsmålet er om de vil vektlegge denne interessen høyere enn ønsket om å løse problemet. Som nevnt ble det fremmet påstander om at Aps forslag om tiggerfrie soner var et taktisk utspill som kom for å vise velgerne at de ønsket å gjøre noe. Dette ble mistenkt å være et forsøk på å fremstå som handlekraftige overfor velgerne. Likevel er det viktig å påpeke at det var motstandere av dette forslaget, og tilhengere av andre løsningsalternativer, som fremmet disse tankene. Det kan derfor være nærliggende å tenke at Ap ville sagt det samme om de konkurrerende partiene dersom de hadde hatt muligheten. Altså kan den andre forklaringen om partipolitisk spill kun stå som en påstand, ettersom slutningen kan inneha reliabilitetsproblemer.

6.2.3 Sosial konstruksjon av tiggere

Den sosiale konstruksjonen av tiggere blir i den tredje forklaringen ansett som avgjørende for hvordan de ulike politiske partiene har ønsket å håndtere problemet, altså hvilke virkemidler

de har ønsket å ta i bruk. Tigging har, som allerede nevnt, eksistert i mange år. Da rusavhengige først begynte å sette seg ned på gata for å tigge, var det ”noe vi reagerte på. Det var ikke noe vi ville ha eller vedstå som en del av det norske velferdssamfunnet” fortalte Erdal (2014 [intervju]). Etter hvert ble den norske befolkningen vant til å se rusavhengige tigge. I 2005 oppløste et enstemmig Storting loven som kriminaliserte tigging, og i 2007 ble EU utvidet til å innlemme flere land i Øst-Europa. Utvidelsen kan sies å ha ført til en utilsiktet situasjonen med utenlandske tiggere i Norge. Med ankomsten av utenlandske tiggerne ble tigging igjen noe problematisk og vanskelig. Syv år etter loven ble opphevet, ble det i 2012 fremmet forslag om å gjeninnføre et forbud mot tigging. Begrunnelsen var at tiggevirksomhetens karakter hadde endret seg som en følge av at vi nå så en tilstrømning av utenlandske tiggere.

I norsk kontekst faller ikke tigging innenfor det vi vil kalle normalt, men er noe vi fester oss ved og reagerer på. Dørum uttalte i intervju at ”[tigging] er avvik fra de hovednormene vi kjenner i vårt samfunn [...] og nomader er avvik fra hovednormen i Europa” (Dørum, 2014 [intervju]). Den norske velferdsstaten ble i hovedsak bygd opp for å sørge for at mennesker kunne leve verdige liv og det har vært få norske tiggere de siste tiårene. Tigging har vært en del av det norske samfunnet i hundrevis av år, men Dørum (2014 [intervju]) trodde at det norske samfunnet nå har blitt så velregulert at vi har glemt hva det vil si å være fattig. Migrering er heller ikke ukjent i norsk historisk kontekst, men å reise til utlandet for å tjene penger er ikke noe dagens nordmenn behøver å gjøre. ”Den norske befolkningen har mistet det kollektive minnet som kunne satt oss i stand til å forstå hvorfor mennesker reiser til andre land for å tjene penger”, påpekte Dørum (2014 [intervju]). Vi får dermed kanskje problemer med å forstå bakgrunnen til de tilreisende og hvorfor de kommer for å tigge. Dørum så for seg at nordmenn ikke helt visste hvordan de skulle forholde seg til den nye gruppen tiggere. Han uttalte at ”jeg tror gapet har blitt for stort mellom måten vi lever på og spesielt den måten rom lever på” (Dørum, 2014 [intervju]).

Den norske velferdsstaten sørger for at de som går arbeidsledige eller har blitt skadet i jobbsammenheng fortsetter å ha en inntekt slik at de har noe å leve på. Erdal uttalte at

”Det norske velferdssystemet er [...] ikke [bygd] for at folk skal måtte sitte på gata og tigge. Slik at tigging kan på mange måter bli sett på som noe som vi kanskje trodde at vi var forbi, og som et fenomen som kan være uttrykk for at folk ikke får den hjelpen de skal” (Erdal, 2014 [intervju]).

Økningen i antallet utenlandske tiggere skjedde i løpet av svært kort tid. Denne økningen fikk mye oppmerksomhet, illustrert av på figur 3 på side 58, der tigging gikk fra å bli nevnt 150 ganger i april 2012 til nærmere 550 ganger i juli 2012. Befolkningen fikk ikke tid til å omstille seg de store endringene, og forandringen kom kanskje som et ”sjokk” på nordmenn. Erik Lunde (2014 [intervju]) mente at tiggedebatten som har foregått de siste årene kom som en konsekvens av at vi fikk en ny gruppe tiggere i Norge. Utenlandske tiggere skiller seg fra norske tiggere, og tiggingen kan oppleves som noe mer ulik det vi til nå har vært kjent med. Norske tiggere er i hovedsak rusavhengige, som kan anses å være i en ”mer sosial krise enn økonomisk krise” (Hansen, 2014 [intervju]).

I følge Rochefort og Cobb (1994, s. 23) foretrekker vi å hjelpe de som er mest lik oss selv. Dette poenget ble fremhevet av Erdal, som hevdet at det nok var slik at ”rumenske tiggere [ofte] må jobbe mye hardere for de kronene de får inn enn våre *egne*” (Erdal, 2014 [intervju]). Dette blir også støttet av regionleder i Frelsesarmeen Woldsund, som uttalte til avisen Osloby at ”Mange gir konsekvent bare til norske tiggere. De kan tjene opptil fem ganger mer enn utenlandske tiggere” (Riaz m.fl., 2013). Et slikt skille, mellom norske og utenlandske tiggere, kan skape misnøye og spenninger. Det faktum at flere nordmenn velger å gi konsekvent til norske tiggere skaper et skjevt forhold mellom gruppene. Det har blitt registrert konflikter mellom norske og utenlandske tiggere, og de har i stor grad handlet om territorier, altså hvem som kan sitte hvor (Mikkelsen, 2012). Det er mye penger som er i omløp, og de som får de beste plassene kan sikre seg den største gevinsten. Utenlandske tiggere er i overtall og kan sies å ha overtatt markedet til de norske tiggerne. Når da utenlandske tiggere blir fremstilt som å ta plassene til de norske tiggerne eller til å jage de vekk, blir utenlandske tiggere sett på som en trussel mot en gruppe som har vært der lenge. Norske tiggere kan dermed fremstilles som ofre, noe som kan vekke følelser blant befolkningen.

Edwardsen påpekte at det kan være forskjellige holdninger til de norske og utenlandske tiggere som hadde sammenheng med fordommer overfor de ulike gruppene. Mye av dette, mente han, kunne knyttes til bruken av det offentlige rom og ikke tiggingen i seg selv. Edwardsen uttalte at

Rom bruker byrommene på en helt uakseptabel måte i forhold til norske tiggere, som har en litt annen tilnærming til dette. [...] Et faktum er at [tilreisende] bruker parkene som toaletter, og det har vi lite tradisjon for å si at andre tiggermiljøer gjør, som for eksempel narkomane. Det skaper en holdning som jeg tror er vanskelig å få en håndtering av. Vi har mange eksempler på at man har romleire som etableres i forskjellige deler av byen, og som forsøpler og griser til på en måte som er helt uakseptabelt for et moderne samfunn. [...] Derfor tror jeg at rom blir sett på med andre øyne, forbudsøyne, enn norske tiggere. Og det tror jeg går på ikke nødvendigvis tiggingen, men de følgene av at de er her, som blant annet er leirproblematikk, forsøplingsproblematikk og kriminalitet, utover tigging” (Edvardsen, 2014 [intervju]).

Her må det imidlertid presiseres at et eventuelt tiggerforbud også vil måtte ramme norske tiggere, dette på grunn av EØS-regelverket og Diskrimineringsloven (2005).

Det at mange føler seg utrygge blant utenlandske tiggere, mente Erik Lunde kunne komme av eller handle om fordommer mot rombefolkningen. Lunde uttalte at ”man forbinder den folkegruppen med kriminalitet, manglende vilje til å arbeide og lignende. Jeg tror mye av det bunner i myter” (Lunde, 2014 [intervju]). Det trengs kun et kort historisk tilbakeblikk før en kan finne eksempler på dette, som for eksempel tvangssterilisering av taterkvinner (Engebrigtsen, 2012, s. 17-20; Giertsen, 2000, s. 161). Slik tiggersituasjonen har blitt fremstilt av politiet, har det blitt dannet et inntrykk av at mange av de tilreisende tiggerne er kriminelle eller er med på å skjule kriminalitet (Politidirektoratet, 2012, s. 2). Politiet jobber på gata og møter alle slags mennesker i ulike situasjoner, og er derfor en naturlig kilde til slik informasjon. Likevel ser vi at tall har blitt overdrevet, som da politiet anslo at det var rundt 2000 tiggere i Oslo (Helsingeng m.fl., 2013). Det viste seg at politiet ikke hadde noe belegg for dette anslaget slik at problemet ble fremstått som noe større enn det kanskje var. Slike påstander kan være med på å konstruere utenlandske tiggere i en negativ retning, slik at de havner i kategorien avvikere. Til gjengjeld er de fleste norske tiggerne rusavhengige som blir fremstilt som syke og med behov for hjelp. I følge Helse- og omsorgsdepartementet er ”problematisk bruk av illegale stoffer og avhengighet [som] et helseproblem” (Meld. St. 30 (2011-2012)). Norske rusavhengige ”må man følge aktivt opp og hjelpe ut av rusproblemene, og slik forsøke å løse [...] problemene de har” (Solberg, 2014 [intervju]). Solberg (H) uttalte under intervjuet at

”vi er nødt til å behandle alle mennesker med den samme respekten og de samme forventningene, men det er klart at løsningen på problemet vil nok være annerledes for dem som er rusavhengige, med sammensatte rus og psykiatriproblemer, og dem som tigger utfra sosial nød. Det betyr ikke at det er

forskjell på hvordan vi skal se på disse menneskene, men hvordan vi skal hjelpe dem” (Solberg, 2014 [intervju]).

Siden norske tiggere oppleves som et mer kjent fenomen, blir de lettere å forholde seg til, og vi har lettere for å synes synd på dem og føle sympati med dem. Norske tiggere blir dermed lettere fremstilt som at de har et behov for hjelp av samfunnet til å leve et verdig liv, en oppgave som er ilagt det norske velferdssystemet. Dette er et hjelpesystem utenlandske tiggere, naturlig nok, faller utenfor. Norske tiggere kan derfor sies å være konstruert i en mer positiv retning. Ved å definere rusavhengighet som et helseproblem, og likestille det med en sykdom, dannes et grunnlag for å si at norske tiggere kan anses som avhengige, og ikke som avvikere som utenlandske tiggere.

I følge Ingrams m.fl. (2007, s. 101-103) er politikere mer tilbøyelig til å fordele belønning til avhengige og straff til avvikere. Den politiske debatten i Oslo og i Norge har i stor grad handlet om hvem som er tilhengere av og hvem som er motstandere av et tiggeforbud. Slik som det har blitt foreslått vil en kriminalisering av tigging, enten ved totalforbud eller ved tids- og sonebegrensninger, straffe tiggeren. Nå er det imidlertid slik at et totalt tiggeforbud ikke har blitt vedtatt enda, og i Oslo kommune har bystyret vedtatt å ikke innføre tids- og sonebegrensninger. Enn så lenge er det fortsatt en politisk debatt der motstanderne prøver å overbevise tilhengerne, og omvendt. Uavhengig av utfallet, er det likevel ikke sannsynlig at politikerne vil ønske å belønne eller gi fordeler til tiggerne, dette gjelder særlig utenlandske tiggere. Selv om det ikke skulle bli tiggeforbud har kommunen et overnattingsforbud i parkområder og i tettbygd strøk, det er få overnattingstilbud og flertallet i bystyret er generelt lite interessert i å legge til rette for at det skal komme flere tiggere.

Altså er tigging, som Dørum påpekte under intervjuet (2014), avvik fra hovednormen i vårt samfunn, og som vi kan se, har dette påvirket bystyrets behandling av tiggerproblemet. Norske tiggere er hovedsakelig rusavhengige. Rusavhengighet blir av norske myndigheter omtalt som et helseproblem, og de blir oppfattet som en gruppe som har et behov for hjelp. Hjelp den norske velferdsstaten er bygget for å gi dem. Utenlandske tiggere derimot har, av politiet, blitt fremstilt som kriminelle eller som en del av et nettverk som skjuler kriminalitet. Dette, sammen med fordommer og myter, kan sies å ha formet bildet vi har av utenlandske tiggere, som ikke blir ansett som verdige å motta hjelp. Tidligere var dette en gruppe som ble ansett som noen som måtte reguleres og slått hardt ned på (Hvinden, 2000). Slik sett kan

norske tiggere sies å ha blitt plassert i kategorien avhengige og politikerne vil være mer tilbøyelig å tilby dem uverdigg og nedverdiggende hjelp, slik Ingram m.fl. (2007) hevder. Det er likevel viktig å trekke frem at norske og utenlandske tigger har ulike rettigheter. Det stilles blant annet krav til utenlandske tiggere om at de ikke skal utgjøre en belastning for den norske stat i løpet av deres opphold her (jf. Utlendingsloven, 2008).

Avvikere blir gjerne ignorert eller straffet (Ingram m.fl., 2007), her ved forslag om kriminalisering eller regulering av tigging. En eventuell kriminalisering av tigging vil straffe tiggerne ved å ta vekk en mulighet de har per i dag til å samle inn penger lovlig. Likevel er det kun Høyre, FrP og Ap som har ønsket å løse tiggerproblemet med kriminalisering eller regulering. Venstre og KrF har fremstått som enige med SV i at det er nødvendig å møte de lokale utfordringene med flere tiltak, men har i bystyremøtene stemt mot SVs forslag. De mindre partiene i bystyret, SV, Rødt og MDG, har uttrykt et ønske om å tilrettelegge for tiggerne som allerede er her, slik at de kunne fått en mer verdigg tilværelse. Dette er imidlertid politikk som er lite populær blant andre grupper i befolkningen, ettersom ressursene for å etablere eller styrke slike tilbud måtte blitt hentet fra andre områder. Det er også mulig at noe politisk egeninteresse kan spille inn, altså at de større partiene ikke har ønsket å støtte forslagene som innebærer å tildele fordeler tiggerne, i frykt for represalier fra Oslos befolkning.

6.3 Andre funn

Slik byrådsleder Røslund påpekte, handler ikke utfordringene i kommunen utelukkende om tigging. Han pekte da på de ordensmessige utfordringene som følger de utenlandske tiggere som kommer til kommunen. Partiene har sagt seg enige i at tiggerproblemet stammer fra fattigdom og nød, men er uenige i hvordan problemet skal håndteres på kommunalt nivå. Behandlingen av de ulike politiske forslagene i tiggesaken viser tydelig tre politiske grupperinger i bystyret. Den første samarbeidskonstellasjonen som har gjort seg gjeldene er mellom Høyre og FrP, som flere ganger har tatt til ordet for at de ønsker et nasjonalt forbud mot tigging. Ap har vært konsekvente på at de ønsker å begrense og regulere tigging, men ikke forby det, og er alene om det i bystyret. Til sist har de mindre partiene, Venstre, KrF, SV, Rødt og MDG, vist at de er sterke motstandere av både forbud og regulering av tiggevirkksomhet. De har ønsket å løse problemet ved hjelp av sosialpolitiske virkemidler. De tre samarbeidskonstellasjonene har alle vært relativt store, og dermed også mindretallige i

denne saken. Partiene har hatt sterke, ulike meninger om hvordan tiggerproblemet skal løses. Det kan tenkes å ha ført til at det har vært vanskelig å overbevise representanter fra andre partier om sin situasjonsforståelse og avvike fra sitt opprinnelige synspunkt. Slik det står nå, er situasjonen fastlåst og ingen av partiene har et klart eierskap til problemet.

Som allerede nevnt kan rutiner, prosesser eller uskrevne regler begrense hva aktører kan stemme i beslutningsprosesser (Howlett m.fl., 2009, s. 140). En annen årsak til at det har vært vanskelig å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet i Oslo kan derfor ha vært politisk handlingslammelse i byrådspartiene. I debatten og forhandlingene om tigging i Oslo ser vi at byrådspartiene Høyre, Venstre og KrF er sterkt uenige i hvordan tiggesaken skal håndteres. Høyre har vært tydelige på at de ønsker et nasjonalt forbud mot tigging, men møter sterk motstand fra Venstre og KrF. Likevel har alle disse partiene vært relativt tilbakeholdne under forhandlingene av de ulike forslagene i bystyret og under voteringen. Høyre stemte mot FrPs forslag om å be Stortinget innføre et nasjonalt forbud, selv om det har vært programfestet i Høyres partiprogram å innføre et nasjonalt forbud mot tigging. Høyre argumenterte med at FrPs forslag lå utenfor bystyrets ansvarsområde og at det var et nasjonalt spørsmål, og kunne slik legitimere hvorfor de stemte mot. Dørum uttalte i intervju at Høyre og Venstre ”sluttet fred med hverandre på den måten at vi skal ikke krangle om noe som skal avgjøres nasjonalt i Oslo” (Dørum, 2014 [intervju]). Ved å definere avgjørelsen om et forbud som et nasjonalt spørsmål kunne Høyre gå inn i en diskusjon med FrP uten å legge press på forholdet til koalisjonspartiene.

Da forslaget om tiltak rettet mot bostedsløse ble fremmet, så vi at Reymert (SV) gikk ut og sa at hun ble overrasket over at Venstre og KrF skulle stemme mot forslaget. Dørum (V) og Lunde (KrF) gikk da ut og legitimerte deres standpunkt med at det allerede fantes overnattingstilbud til bostedsløse, og at det eksisterte en dialog mellom kommunen og de frivillige organisasjonene. Rina Mariann Hansen uttalte i intervjuet at

”Jeg tror noe handler om en handlingslammelse i byrådet, fordi byrådet i Oslo med Høyre, KrF og Venstre har en indre motsetning i denne saken. [...] Og det er veldig sjelden byrådspartiene stemmer forskjellig. [...] De som har flertall klarer ikke bli enige” (Hansen, 2014 [intervju]).

Dørum påpekte at det ikke er så smart å ’rope høyt i gangene’ når man samarbeider med noen man er totalt uenig med. Han uttalte at Venstre har ”vært nødt til å opptre forsiktig fordi vi

må ha respekt for et parti vi er i allianse med som mener noe helt annet enn oss, og så må de ha respekt for oss” (Dørum, 2014 [intervju]). Erik Lunde påpekte også at samarbeidet med Høyre satte begrensninger for hva KrF kunne gjøre. Han uttalte at ”så lenge vi sitter i byråd med Høyre, og det [politiske] flertallet er slik det er, er det ganske begrenset hva vi får igjennom” (Lunde, 2014 [intervju]).

Borgen uttalte i intervjuet at KrF og Venstre var enige med henne om å tilby mer til de bostedsløse, og påpekte at partiene var låst på grunn av høyresamarbeidet (Borgen, 2014 [intervju]). At KrF i denne saken er mye enig med SV kommer ikke så tydelig frem i bystyredebatene. Lunde (2014 [intervju]) påpekte at dette kan være en konsekvens av at opposisjonspartiene har mulighet til å strekke seg mye lengre enn byrådspartiene. Handlingslammelsen gjør seg også tydelig ved de ulike forslagene som har blitt fremmet. Forslagsstillerne har vært fra Ap, FrP og SV, altså er det kun opposisjonspartier som har fremmet løsningsforslag. Venstre, KrF og Høyre har fremmet sine meninger og synspunkter i debattene, men de har vært noe tilbakeholdne.

Til tross for den åpenbare handlingslammelsen i bystyret er det imidlertid ikke slik at kommunen har stått på sidelinja som tilskuere og sett på hva som skjer i byen. ”For det er ikke slik at det ikke blir gjort noe som helst med situasjonen” uttalte Børge Erdal (2014 [intervju]). Han påpekte at det finnes tjenester som opererer under de rammene og regelverket som allerede eksisterer. I Oslo finnes det mange lavterskeltilbud som ikke tar notis av hvem du er eller hvor du kommer fra. Erdal mente at den store debatten om tigging ble litt koblet fra den virkeligheten han opplever til daglig.

”Er det et sted i Norge det finnes tilbud for de fleste, så er det jo akkurat i Oslo sentrum. Så det er litt paradoksalt [at] media ofte bruker Oslo som eksempel. [...] Det er ikke sånn at tiggere er fullstendig avskåret fra alt mulig av det som blir gjort av innsats i Oslo sentrum, tvert imot”, påpekte Erdal (2014 [intervju]).

Det er heller ikke slik at alt som blir gjort i kommunen styres gjennom bystyret. Dørum (2014 [intervju]) påpekte at uenighetene mellom byrådspartiene og i bystyret har gjort at Venstre har måttet jobbe praktisk og med stille tiltak. Et av de stille tiltakene er de midlertidige toalettene som ble utplassert flere steder i Oslo sentrum den 12. juli 2012 (Hofoss, 2012). Det var Borgen som foreslo å sette opp midlertidige toaletter i april 2012. Tiltaket ble imidlertid

stemt ned i bystyret, av blant annet Venstre og KrF. Dørum uttalte at Høyre var redd for at oppsetting av midlertidige toaletter var ensbetydende med å be tilreisende komme til Oslo. Venstre mente likevel at det var ”et poeng at det må være toalettfasiliteter rundt om i byen” (Dørum, 2014 [intervju]). Ola Elvestuen (V), som da var byråd i Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel, insisterte på å opprette midlertidige toaletter, fortalte Dørum.

”Ola Elvestuen fant i praksis frem til noen løsninger som var bedre enn de vi hadde før, ikke fordi flertallet likte det, men fordi du må gjøre noe når alternativet er verre. Du gjør noe praktisk, og det er helt ok” (Dørum, 2014 [intervju]).

Det ble derfor opprettet et prøveprosjekt sommeren 2012, med tre toaletter ved Vaterland og tre toaletter ved Tøyen. Håpet var at prosjektet skulle redusere avføringsproblemet man hadde opplevd i parkene. Toalettene ved Vaterland ble etter en stund fjernet. Hans Edvardsen (2014 [intervju]) fortalte at toalettene ”rett og slett ble voldsomt tilgriset, så det ble helt umulig å ha de der”. Denne typen problemer var ikke like gjeldende sommeren 2013. Dørum uttalte at noe av grunnen til det fordi Venstre og KrF klarte

”å få til, uten å gjøre noe nummer ut av det, å gi 240.000 kroner til Frelsesarmeen, [...] som Høyre aksepterte, for å drive tilbud tre ganger i uka i Frelsesarmeens tilbud i Urtegata” (Dørum, 2014 [intervju]).

Dette er interessant fordi Venstre og KrF innvilger penger til å drive tilbud for tilreisende som koalisjonspartiet Høyre i utgangspunktet har vært sterkt mot. Dette kan være et helt konkret eksempel på kompromisset Høyre har måttet inngå for å beholde et godt samarbeid med Venstre og KrF.

6.4 Tigging som et flernivåsspørsmål?

Selv om formålet med denne undersøkelsen var å se på hvorfor Oslo bystyre hadde vanskeligheter med å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet, er det viktig å presisere at dette er en utfordring som ikke kan løses kun på et nivå. Problemet kan sies å være et internasjonalt problem, et nasjonalt problem, samt et lokalt problem. Både i den lokale og den nasjonale debatten har tigging blitt sagt å være et uttrykk for fattigdom og mangel på muligheter. At tigging kan ses på som et uttrykk for fattigdom gjør situasjonen vanskelig, fordi det ikke finnes noen enkel og rask løsning på problemet. Dette kan være noe av grunnen

til at flere partier i bystyret tok til ordet for at dette var et problem som måtte håndteres på nasjonalt nivå. På lokalt nivå kan politikerne kun håndtere de problemene som gir utslag i de lokale utfordringene. Når vi ser at bystyrerepresentanter fremmer forslag som taler for flere tiltak for bostedsløse, som toaletter, dusjer og overnattingstilbud, er det konkrete uttrykk for at det finnes lokale utfordringer som ikke kan ignoreres.

Finanskrisen skapte økonomiske nedgangstider med høy arbeidsledighet i mange europeiske land. Den nye situasjonen i Europa har gjort at ”mange faller utenfor etablerte velferdsordninger [og det er åpenbart at det] påvirker oss” (Erdal, 2014 [intervju]).

Mennesker reiser fra områder der det er mangel på muligheter, i håp om å finne en bedre livskvalitet i andre, rikere områder. Norge, og andre land i Europa, tiltrekker seg derfor mange mennesker, både ressurssterke og ressursvake, utdannede og mennesker uten utdannede, rike og fattige. ”Det er ikke slik at de fleste fra rombefolkningen eller andre kommer til Norge eller Oslo. [...] De reiser til hele Europa. Vi er en del av Europa og de drar hit også” (Dørum, 2014 [intervju]). Det er altså åpenbart at dette er et internasjonalt problem som må løses gjennom samarbeid på tvers av europeiske landegrenser.

Tiggerproblemet er et nasjonalt problem fordi tigging berører mange regioner og kommuner i Norge. Migrasjonspolitikken er også lagt under statlig ansvarsområde. Det er den norske stat som håndterer EØS-avtalen, og man kan argumentere for at det var inngåelsen av denne avtalen, samt Schengen-samarbeidet, som åpnet de norske grensene. Mulighetene til å reise til Norge kan derfor sies å være en ”konsekvens av hva staten Norge har gjort” (Brekke, 2014 [intervju]). Det er et nasjonalt problem i Norge, men det er også et nasjonalt problem i de landene disse menneskene kommer fra. Varaordfører i Oslo, Libe Riber Mohn (Ap), har påpekt at det er begrenset hva vi får gjort i Norge eller Oslo. Hun uttalte på Dagsnytt 18, den 14. mai 2013, at:

”Det er ikke godt å se på at mennesker lider. Samtidig så tror jeg at vi må være realistiske. Vi er en del av Europa, og bare i Europa så er det 26 millioner mennesker som er arbeidsledige. [...] Vi kan ikke greie å løse det andre lands regjeringer ikke greier” (NRK, 2013b).

Stortinget vedtok i 2012 å ikke kriminalisere tigging, noe som førte til politiske spenninger mellom Oslo kommune og staten. Kommunene måtte nå finne ut av hvordan de ønsket å håndtere tiggevirksomheten. Det kommer mange tilreisende til Oslo for å tigge, og mange av

disse menneskene er fattige og bostedsløse, noe som har bydd på lokale utfordringer i Oslo kommune. Det har i stor grad vært de utenlandske tilreisende tiggerne som har blitt koblet opp til de lokale utfordringene i Oslo kommune.

Ved spørsmål som angår flere nivåer er det viktig å klargjøre hvem som har ansvar for hva, altså hvilket styringsnivå som skal håndtere hvilke saker. Som vi har sett tidligere er det kommunen som har ansvaret for mennesker som oppholder seg innenfor kommunegrensene. Utenlandske tiggere er ikke uten rettigheter i disse kommunene, men de er begrenset til akutte situasjoner. Eirik Lae Solberg (H) uttalte under intervjuet at

”Jeg mener at man skal gi grunnleggende helsehjelp for dem som er i nød, men i utgangspunktet må vi kunne forvente at de som kommer hit skal kunne forsørge seg selv. Det kravet blir stilt til alle som kommer, uavhengig av hvor de kommer fra” (Solberg, 2014 [intervju]).

Det har vært et politisk ønske i Oslo at problemet skulle håndteres nasjonalt, men regjeringen ønsket ikke å forby tigging. Med Tiltaksplanen mot tigging la regjeringen opp til at den enkelte kommune selv kunne håndtere tiggerproblemet. Regjeringen gjorde det klart at en eventuell innføring av meldeplikt eller regulering av tigging skulle dekkes innenfor kommunens ordinære rammebudsjettet. Byrådsleder Stian Berger Røsland mente at dette var en ansvarsfraskrivelse fra regjeringens side (Kirkebøen, 2013b). Også seksjonsleder i Uteseksjonen, Børge Erdal, påpekte at problemet var av en slik art at den ikke kunne løses på et nivå, og at det derfor måtte være ”et delt ansvar” (Erdal, 2014 [intervju]). Erdal mente at Oslo kommune var spesielt utsatt og at byens størrelse kunne forårsake at Oslo fikk flere problemer enn andre byer.

Det er tydelig at det er noe tvetydig hvem som har ansvaret for hva, der kommunen ønsker at avgjørelser angående tigging skal bli lagt på et nasjonalt nivå, mens staten har vært tydelige på at kommunene har måttet håndtere de lokale utfordringene tigging har bydd på. Likevel er det vanskelig å vite hva som er ’smart’ å gjøre når det kommer til tiggerproblemet. Man må opprette en balansegang mellom hjelp og kontroll, for å unngå å stimulere uønskede fenomener. Erdal uttalte at

”Innenfor sosialt arbeid snakker en om at veien til helvete er brolagt med gode intensjoner. Det er ikke alltid lurt å bare være snill. Det kan faktisk føre til at det går verre med de du egentlig ønsker å hjelpe. Så det å stille krav er faktisk en del av det å gi god hjelp” (Erdal, 2014 [intervju]).

Det gjelder altså å finne en balansegang mellom hjelp og kontroll, og det er også i denne grenseovergangen at diskusjonen ligger. Og da kommer det uunngåelige spørsmålet; ”hva er god hjelp?” (Erdal, 2014 [intervju]).

7 Avslutning

Kapittelet starter med å oppsummere de empiriske funnene som ble redegjorde for i analysen. For å svare på problemstillingen vil jeg fremheve hovedfunnene i denne undersøkelsen. Videre i kapittelet ser jeg på andre utfordringer som tiggerproblemet har skapt og presenterer hva som skjer videre i debatten om tigging. Deretter vil jeg diskutere hva som er sannsynlig at Oslo bystyre kan komme til gjøre ved et slikt kommunalt forbud. Her vil jeg også trekke inn slags effekt kriminaliseringen av kjøp av seksuelle handlinger hadde, da det ble vedtatt i 2008, for å diskutere om kriminalisering er den beste løsningen. Til slutt vil jeg legge frem forslag til videre forskning.

Undersøkelsens formål har vært å finne ut av hvorfor det har vært vanskelig for Oslo bystyre å vedta en politikk for å løse tiggerproblemet. Jeg fant, gjennom å se på problemets natur, at bystyret har oppfattet tigging som et seriøst og alvorlig problem som de har ønsket å håndtere. Gjennom fem ulike private forslag fra ulike forslagsstillere har bystyret behandlet og fattet beslutninger for kommunens håndtering av problemet. De fattede beslutningene var imidlertid negative beslutninger, som ikke har innvirket på tiggesituasjonen eller status quo. Det er likevel tydelig at problemet har blitt prioritert, da det fikk høye skårer på nesten alle dimensjonene til problemets natur. Bystyret har ansett tiggerproblemet som et seriøst og alvorlig problem, og den første forespeilte forklaringen vil således utgå.

Den andre mulige forklaringen som ble forespeilet var at et partipolitisk spill, der politikerne jobbet for å fremme egne politiske interesser, hindret partiene i å vedta en politikk som kunne løse tiggerproblemet. Gjennom den politiske debatten har alle partiene gitt uttrykk for at de har ønsket å gjøre noe med situasjonen i Oslo. Partiene virker som å ha vært genuint interessert i å løse tiggerproblemet, både for tiggerne selv og for befolkningen. Likevel har det blitt påstått at Aps forslag om regulering av tiggevirksomhet innenfor ringvei 2 var et taktisk trekk for å vise handlekraft og for å vinne velgere. Forslaget ble mye omtalt i mediene som kan ha gjort at partiet har fremstått som handlekraftig overfor befolkningen. På bystyremøte uttalte Solberg (H) at han ikke ville spekulere i om forslaget til Ap ble lagt frem kun for å ha noe å vise til, men at tanken var nærliggende. Også Borgen (SV) påpekte at hun trodde forslaget ble fremmet som et valgkamputslag, men at det var hennes private tolkning. Med unntak av private tolkningene finner jeg ikke støtte for utslag av politisk taktikkeri rundt tiggerdebatten i Oslo bystyre i det foreliggende datamaterialet. Den andre mulige

forklaringen kan dermed kun stå som en påstand, på grunn av manglende reliabilitet. Det hadde imidlertid vært veldig interessant å undersøke videre hvorvidt denne påstanden faktisk holder stand.

Den tredje mulige forklaringen jeg forespeilet var at en grunnleggende ulik forståelse for problemet og problempopulasjonen var årsaken til at bystyret hadde vanskeligheter med å vedta en politikk som kunne løse tiggerproblemet. Jeg fant at ved å definere norske tiggere som hovedsakelig rusavhengige, med behov for og rett på hjelp, kan en kategorisere de i gruppen avhengige. Utenlandske tiggere derimot, med en historie av negative sosiale konstruksjoner, og uten rettigheter ut over nødhjelp, blir kategorisert som avvikere. Forslag om å kriminalisere eller regulere tigging er således ansett som en teoretisk forventet fordeling av straff. Siden Høyre, FrP og Ap har valgt ulike tilnærminger til virkemidler for straff, har ingen av disse forslagene fått flertall i bystyret. Forslagene har møtt motstand fra andre, mindre partier som har ønsket å tilrettelegge for de tiggerne som har vært her gjennom å etablere eller styrke diverse tilbud. De større partiene har ikke villet støtte forslagene om etableringen av slike tilbud, og en kan spekulere i om det kommer av frykt for represalier fra Oslos befolkning. Politisk egeninteresse kan således være en del av denne forklaringen også, da vi har sett at politiske partier sjelden vil ønske å tildele tiggere fordeler.

Andre empiriske funn fra denne undersøkelsen som kan være med å svare på problemstillingen er at beslutningsprosessene som har omhandlet tigging i Oslo bystyre har blitt begrenset av en handlingslammelse blant byrådspartiene. Byrådspartiene Høyre, Venstre og KrF har i tiggesaken vært prinsipielt uenige og stått som motsetninger i håndteringen av tiggerproblemet. For å opprettholde et godt samarbeid, har byrådspartiene vært relativt tilbakeholdne i saken og funnet legitime argumenter for hvorfor de har stemt mot forslag de i utgangspunktet er positive til. Som Erik Lunde (KrF) påpekte, har ikke byrådspartiene hatt mulighet til å strekke seg så langt som opposisjonspartiene, og samarbeidet kan sies å ha lagt begrensninger på alle tre partiene. Likevel fant jeg at tiltak slik som oppsetting av midlertidige toaletter og tildeling av penger til Frelsesarmeens lavterskeltilbud har foregått i skyggen av bystyret beslutninger. I bystyret fikk for eksempel ikke Borgens forslag om midlertidige toaletter medhold, og ble stemt ned av blant annet Venstre. Måneder senere plasserte likevel kommunen, ved Byråd Ola Elvestuen (V), ut tre midlertidige toaletter ved Vaterlandsparken og tre ved Tøyenparken. Dette viser at kommunen ikke ble

handlingslammet selv om bystyret har hatt vanskeligheter med å vedta en politikk som kunne løse tiggerproblemet.

7.1 Andre utfordringer

Nå er det imidlertid slik at den materielle tiggingen ikke står alene som en lokal utfordring knyttet til tiggerproblemet. Skal vi lage en helhetlig politikk for å redusere tigging kan vi ikke se tigging isolert fra andre lokale utfordringer. Tiggere er mennesker med basale behov som alle andre. De trenger tak over hodet, tilgang til fasiliteter, slik som toalett og dusj, og tilgang til rent vann. Kommunen må derfor ”forholde seg til campingen”, mener Erdal (2014 [intervju]). Kari Gran fra Kirkens Bymisjon har påpekt at det ikke er mulig å trekke direkte linjer mellom tiggere og bostedsløse (Kristiansen, 2013). Vi har imidlertid sett at en økning av tilreisende tiggere til Oslo har medført en økning i andelen bostedsløse. Det er imidlertid ikke slik at alle bostedsløse tigger, og det er heller ikke slik at alle tiggere er bostedsløse. Noen lever i biler, andre benytter seg av overnattingstilbud, og andre igjen skaffer seg andre steder å sove (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b).

Foruten at tigging har blitt fremstilt som et problem som bunner i feilslåtte samfunnsstrukturer og fattigdomsproblematikk, har utenlandske tiggere blitt fremstilt som å representere flere problemer i Oslo. For det første representerer utenlandske tiggere et *bymiljøproblem*. Mange tiggere og andre tilreisende er bostedsløse, og bosetter seg derfor i parker og andre områder som ikke er tilrettelagt for overnatting eller lengre opphold. Dette har ført til at det har samlet seg en del søppel og ekskrementer i disse områdene. Samtidig virker tiggingen forstyrrende på bybildet og kan oppleves som plagsomt eller truende for andre som oppholder seg i det offentlige rom. Og for det andre kan livssituasjonen til bostedsløse tiggere betraktes som et *helseproblem*, da de ikke har tilgang til rent vann eller sanitære fasiliteter. De har få muligheter til å vaske seg, og det faktum at de bor tett sammen uten toalettfasiliteter er i flere tilfeller helseskadelig. Det gjelder helsesituasjonen til menneskene som lever der, men det kan også påvirke publikum ved for eksempel smitte.

Hans Edvardsen, etatsdirektør i Bymiljøetaten, mente at tigging ofte kan knyttes til problematikken rundt tilreisende rom og til uakseptabel bruk av offentlige byrom. Slik han oppfattet debatten, mente han at ”et tiggeforbud er et virkemiddel for å unngå at bostedsløse, i den omfang vi har nå, kommer til Oslo” (Edvardsen, 2014 [intervju]). Et forbud ville

dermed fjernet et livsgrunnlag slik at det ikke ble like attraktivt å komme til Oslo. Edvardsen mente at tiggingen i seg selv var uproblematisk, og pekte heller på utfordringene med forsøpling og leirproblematikk som konstituerte en uakseptabel bruk av det offentlige rom. Han mente at det skapte mye motstand i befolkningen når de opplevde at områder var tilgriset

”Dersom man tar med familien sin til Huk en søndag formiddag, og ser at det har [bodd] noen der, vil man jo ikke være der [...] Det skaper så mye motstand mot de som har stått for tilgrising og forsøpling at man roper på tiggeforbud” sa Edvardsen (2014 [intervju]).

Det kan se ut til at utfordringene som forbindes med tiggerne, som kommer av at vi har tilreisende bostedsløse i kommunen, kan oppleves som like sjenerende som tiggingen i seg selv. Leirdannelser i Osloområdet og tilgrising av barnehager, skoler og andre områder har skapt mye uro blant befolkningen. Det har blitt rapportert at lærere ved Lakkegata skole i en periode måtte rydde skolegården for ekskrementer før barna kom på morgenen. Dette har vært med på å skape mye sinne og frustrasjon blant foreldrene, som igjen har lagt press på kommunen. Edvardsen mente derfor at tiggedebatten var en blindgate, og uttalte

”At det sitter folk og tigger på gata anser jeg som å være et lite problem. [Bymiljøetatens] problemer går på forsøpling og leiretableringer i byrom, særlig parker, uteområdene og i veldig bynære områder, som under broer osv. [...] Det betyr at det er ekstremt helsefarlige forekomster og bydelsoverleger har slått alarm. [Ved leirdannelser] inne i en skole, for eksempel Lakkegata skole, eller at man har okkupert en skog, som oppe ved Sognsvann, eller at man har brukt Vaterlandbrua som bosted, tiltrekker seg enormt mye rotter og liknende. Så det er klart at det er store utfordringer knyttet til opprensing” (Edvardsen, 2014 [intervju]).

Men hvis ikke tigging er problemet, hva er det da? Kanskje problemet er at det er for få toaletter i byen? For få billige overnattingsmuligheter? Det er tydelig at kommunen møter utfordringer når det ikke finnes toalettfasiliteter tilgjengelig. Vi får et renovasjonsproblem i møte med bostedsløse som ikke har andre muligheter. I en rapport skrevet for Antirasistisk senter kom det for eksempel frem på at en romjente har blitt nektet å betale for å bruke toalettet på en togstasjon (Denne, 2012, s. 22). Dette er kun en historie og man skal ikke dra forhastede konklusjoner, men det kan tenkes at dette har skjedd flere ganger. Det blir vanskelig å overholde norske lover om utendørs urinering dersom mennesker blir nektet å benytte seg av de fasilitetene som er tilgjengelig. Marianne Borgen (SV) påpekte at ”vi løser ikke forsøplingsproblemet i parkene våre og på friområdene ved å bare jage og rydde”

(Borgen, 2014 [intervju]). Det var også noe av bakgrunnen for at hun fremmet forslag om å plassere midlertidige toaletter på steder utenlandske tiggere oppholdt seg. Hun påpekte at det var en stor økonomisk kommunal kostnad å velge å ikke tilrettelegge for flere toalettfasiliteter.

Ved å forby tigging forventes det at færre tilreisende vil komme til Oslo, og at ordensproblemene og forsøplingsproblemene vil reduseres som en ytterligere konsekvens. Likevel er det slik at den eneste formen for tigging som er lovlig i dag er passiv tigging. Aggressiv tigging, som de fleste reagerer på og som også skaper en følelse av utrygghet er ulovlig. Det samme gjelder overnatting utendørs, offentlig uriner, kriminalitet og menneskehandel. Man kan spekulere i om rosesalget vil øke etter et eventuelt tiggeforbud, men også salg er underlagt et strengt lovverk, og rosene som selges i dag antas å være ufortollende varer.

7.2 Hva skjer videre i tiggedebatten?

Høsten 2013 fikk vi et regjeringsskifte, der Høyre og FrP inngikk i regjering. I den politiske plattformen som ble lagt frem av den nye regjeringen, uttrykte partiene at de ønsket å åpne for kommunale tiggeforbud. I plattformen står det at regjeringen vil ”åpne for at kommunene kan innføre et forbud mot tigging i lokale politivedtekter for å bekjempe menneskehandel og annen organisert kriminalitet” (Regjeringen, 2013, s. 17).

Den 21. mars 2014 sendte Justis- og beredskapsdepartementet ut et høringsbrev om endring i politiloven (1995) §14. Denne endringen kunne åpne for at kommuner i politivedtektene kunne gi bestemmelsene; ”forbud mot tigging på offentlig sted. Det kan fastsettes vilkår for tigging, herunder at den som vil tigge må melde seg for politiet for å motta aktuell informasjon” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b). Regjeringen ønsket å legge avgjørelsen om tiggeforbud på kommunalt nivå fordi det var store forskjeller mellom kommunene. I høringsuttalelsen står det at “[n]oen steder har opplevd store problemer, mens [på] andre steder fremstår tigging som et fenomen som finner sted i begrenset omfang og på mer akseptabelt vis” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b). Departementet definerte begrepet tigging som

“å be tilfeldige personer om penger eller andre midler. Et eventuelt forbud mot tigging vil ikke ramme en organisert innsamling til veldedige eller allmennnyttige formål når innsamlingen er registrert i

Innsamlingsregisteret, og pengeinnsamleren dokumenterer tilknytning til innsamlingen. Gatemusikanter eller personer som fremfører kunstneriske forestillinger og ber om vederlag vil som utgangspunkt ikke kunne sies å tigge. Tilsvarende vil gjelde for den som selger gjenstander, der virksomheten vil falle inn under regler for salg” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b).

På bakgrunn av høringsuttalelser formulerte Justis- og beredskapsdepartementet en proposisjon om endringer i politiloven til Stortinget den 25. april 2014 (Prop. 83 L (2013-2014)). Tilrådingen ble godkjent i statsråd samme dag. Saken ligger nå til behandling i Justiskomiteen, og foreløpig dato for behandling i Stortinget er satt til 16. juni 2014 (Stortinget, 2014).

Det spekuleres i hvilke partier det er som kommer til å støtte dette forslaget. Støttepartiene Venstre og KrF vil trolig gå imot forslaget, mens Sp er et parti som har varslet at de ønsker tiggeforbud (Frafjord og Grimen, 2014). Høyre og FrP trenger kun støtte fra Sp for å få flertall for forslaget. Sp ønsker imidlertid et nasjonalt tiggeforbud. Jenny Klinge (Sp) uttalte til Aftenposten at

”Det er flertall på Stortinget for et generelt tiggeforbud, men nå lar regjeringen sjansen gå fra seg. Høyre og FrP har programfestet og gått til valg på at man ønsker et nasjonalt tiggeforbud, men nå vil de overlate ansvaret til hver enkelt kommune. [...] For min del er mitt primærstandpunkt et generelt forbud, men jeg synes dette er et skritt i riktig retning” (Melgård, Tjernshaugen, og Glomnes, 2014).

7.2.1 Veien videre i Oslo

Det neste spørsmålet er da hva som vil skje i Oslo dersom Stortinget vedtar å la kommunene innføre kommunale forbud. Det er imidlertid usikkert. Slik byrådssamarbeidet står i dag er partiene grunnleggende uenig i tiggespørsmålet. Mens Oslo Høyre ønsker et nasjonalt forbud, er Venstre og KrF prinsipielt mot at tigging skal kriminaliseres. Slik behandlingen har vært av de foregående forslagene som har angått tigging har byrådspartiene klart å unngå å stemme ulikt, og dermed unngått å komme i konflikt med hverandre. Dersom Høyre fremmer forslag om å innføre kommunalt forbud i Oslo kan de nødvendigvis tvinge Venstre og KrF til å ta et standpunkt. De mulighetene Venstre og KrF da vil møte er enten å gå mot koalisjonspartiet eller å gå mot egne prinsipper og ideologi. Venstre, og Odd Einar Dørum som var Justisminister på det tidspunktet Løsgjengerloven ble opphevet, har i bystyreforhandlinger vært helt klar på hva slags politikk de ønsker å føre overfor tigging. Venstre vil trolig derfor ikke kunne støtte samarbeidspartner Høyre dersom saken kommer

opp i bystyret. KrF har også vært helt tydelig på at de mener det er prinsipielt feil å forby tiggning, og mener at vi må tåle å se dette uttrykket for fattigdom. Og, hva skjer da? Slik Rina Mariann Hansen (Ap) påpekte, er det svært uvanlig for byrådspartier å stemme ulikt. Tiggersaken har vært en vanskelig sak for byrådspartiene å håndtere, og spørsmål om et kommunalt forbud vil trolig ikke endre på det.

Men vil en kriminalisering av tiggning løse problemene? For å se til en liknende innviklet sak trekker jeg her frem saken om kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling (§202a i Straffeloven, 1902). I Justiskomiteens innstilling stod det at ”med et klart flertall av høringsinstansene mener [Justis- og beredskapsdepartementet] at det er nødvendig med et generelt forbud mot kjøp av seksuelle tjenester for å kunne ramme kjøp av seksuelle tjenester fra ofre for menneskehandel. Et generelt forbud vil også kunne bidra til å svekke rekrutteringen av nye kunder, og dermed hindre at prostitusjonsmarkedet stadig øker” (Justiskomiteen, 2008). I Pro Senterets årsrapport for 2011 skrev tidligere leder av senteret, Liv Jessen, om hvilken effekt forbudet hadde hatt etter det ble ulovlig å kjøpe sex i 2008. Jessen viste til at forbudet i første rekke hadde gått ut over de prostituerte. Gjennom samtaler med flere prostituerte anså hun de prostituertes rettsikkerhet som svekket som en følge av lovendringen, og ikke styrket (Pro Senteret, 2012, s. 27). Pro Senteret og Uteseksjonen i Bergen har imidlertid uttalt seg til NRK, og fortalt at de ikke har sett tegn til at prostitusjon har blitt redusert etter sexkjøpsloven ble innført (Grimsæth m.fl., 2012). Jessen uttalte seg til studentavisen Universitas om kriminaliseringen, og sa at ”Det beste sexkjøpsloven har gjort, er å renovere gatene for prostituerte, slik at vi slipper å se dem” (Elnan, 2014).

Begrunnelsen som ble gitt for å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester likner den som ble lagt til grunn for å kriminalisere tiggning. I begge sakene ligger det et ønske om å hindre menneskehandel og forhindre at markedet for de ulike inntektsbringende aktivitetene øker. Som det har blitt påpekt tidligere er det uenigheter om et forbud mot tiggning vil løse utfordringene som har utspilt seg i Oslo. Brekke påpekte under intervjuet at en kriminalisering av tiggning vil fjerne en i dag lovlig pengeinnsamlingsmulighet uten å ”løse noen av de underliggende problemene for [tiggerne]” (Brekke, 2014 [intervju]). Dørum (SV) påpekte under intervjuet at ved å kriminalisere tiggning kan man ende opp med å få flere roseselgere, musikere eller lignende (Dørum, 2014 [intervju]). Det kan også tenkes at et tiggeforbud kan føre til at noen ser seg nødt til å ty til kriminelle handlinger for å overleve.

Slik som ved sexkjøpsloven, er det ikke sikkert at kriminalisering av tigging vil løse noen av de foreliggende problemer. Den umiddelbare utfordringen som går på at mennesker sitter på gaten og tigger kan nok reduseres noe, men nye utfordringer kan dukke opp i dets fravær. Menneskehandel, som mange er bekymret for at foregår i tiggermiljøet, vil nok ikke forsvinne selv om det skulle blitt kriminelt å tigre i Oslo eller Norge. En kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester reduserte utendørsmarkedet, men i følge Pro Senteret har loven ikke hatt noen effekt på innemarkedet, altså de som selger sex fra leiligheter eller hus (Grimsæth, 2012). Man kan altså trekke på andre, liknende saker, for å vurdere om kriminalisering vil løse de problemene vi sier at vi vil håndtere. Dersom en eventuell kriminalisering faktisk ikke løser problemet med menneskehandel og andre typer kriminalitet, er det et nødvendig tiltak?

7.3 Forslag til videre forskning

I tillegg til at det hadde vært veldig interessant med videre forskning på dette temaet i den kommende perioden, er det flere områder i debatten som kunne blitt forsket videre på før endelig beslutning tas med tanke på hva man skal gjøre fremover. I debatten har det vært mye fokus på organisert kriminell virksomhet blant tiggere. Ada Engebrigtsen avkreftet i sin rapport ”Tiggerbander og kriminelle bakmenn eller fattige EU-borgere? Myter og realiteter om utenlandske tiggere i Oslo” (2012) myten om kriminelle bakmenn. Der hadde dermed vært interessant å sett mer på hvordan begrepet organisert kriminell tiggevirksomhet defineres og hvordan det blir brukt. For, er det organisert kriminalitet hvis en gruppe rom organiserer seg og deler på inntektene og kostnadene? Hvordan kan vi skille mellom organisert tiggevirksomhet og kriminelt organisert tiggevirksomhet? Benjamin Brekke, rådgiver i Frelsesarmeen, påpekte under intervjuet at tiggevirksomheten var organisert, men ikke at det foregikk en kriminell organisering, slik som politiet har påstått. Høyre og FrP har i stor grad støttet seg på politiets og Politidirektoratets vurderinger om at tiggermiljøet kan knyttes til ulike typer kriminalitet. Å forske videre på tiggevirksomheten og -miljøet kunne derfor vært svært nyttig før en eventuell kriminalisering av tigging er aktuell.

Det hadde også vært nyttig å foretatt en vurdering av hva man burde gjort ved mistanke om menneskehandel. Dersom man mistenker at flere personer blir utsatt for menneskehandel, er det nærliggende å tenke at man skal hjelpe disse personene. Men hvordan kan man hjelpe dem best? Vil det hjelpe ofre for menneskehandel å bli nektet å tigre i Oslo eller Norge? Europa er stort, og det er slik som Dørum (V) påpekte – de reiser ikke kun hit.

Litteraturliste

- Aberbach, J. D., og Rockman, B. A. (2002). Conducting and Coding Elite Interviews. *PS: Political Science and Politics*, 35(4), 673–676.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (22), 278–298.
- Bachrach, P., og Baratz, M. S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review*, 57(3), 632–642.
- Becker, H. S. (1963). *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, concepts, and models of public policy making*. (Third edition.). London: M. E. Sharpe.
- Bjerkan, L., og Dyrli, L. (2000). Stolthet og stigma: fortellinger om det å være tater i dag. I B. Hvinden (Red.), *Romanifolket og det norske samfunnet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. I E. Ferlie, L. E. Lynn, JR., og C. Pollitt (Red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: University Press.
- Brattvåg, H. (2006). *Folk som tigger i Oslo. En rapport fra prosjektet Rett i koppen*. Oslo: Stiftelsen Kirkens Bymisjon.
- Brochman, G., og Hagelund, A. (2010a). Innledning: Velferdsstat, nasjon, innvandring. I G. Brochman og A. Hagelund (Red.), *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochman, G., og Hagelund, A. (2010b). Nytt århundre - nye toner? I G. Brochman og A. Hagelund (Red.), *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Cobb, R. W., og Elder, C. D. (1981). Communication and Public Policy. I D. D. Nimmo og K. R. Sanders (Red.), *Handbook of political communication*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Dean, H. (1999). Introduction. I H. Dean (Red.), *Begging questions: street-level economic activity and social policy failure*. Bristol, UK: Policy Press.
- Denne, C. K. (2012). *Tilreisende rom i Oslo*. Antirasistisk senter. Hentet 18. februar 2013 fra www.antirasistisk-senter.no/rapport-tilreisende-rom-i-oslo.5114250-98689.html
- Engebrigtsen, A. I. (2012). *Tiggerbander og kriminelle bakmenn eller fattige EU-borgere? Myter og realiteter om utenlandske tiggere i Oslo*. (No. 2/2012). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Europol (2011). *Trafficking in Human Beings in the European Union*. The Hague: Europol.
Hentet 22. mars 2014 fra
https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/trafficking_in_human_beings_in_the_european_union_2011.pdf
- Finstad, F. B., og Elden, J. C. (2013, 15. april). Tigging. *Store norske leksikon*. Hentet 6. februar 2014 fra <http://snl.no/tigging>
- Frelsesarmeen (2011). *I bønn for en bedre framtid. Arbeid blant romfolket 2011*.
Frelsesarmeens sosialtjeneste. Hentet 24. mars 2014 fra
http://www.frelsesarmeen.no/filestore/PDFer/romrapport_lowres.pdf
- George, A. L., og Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giertsen, H. (2000). Møter mellom tatere og det norske samfunnet. I B. Hvinden (Red.), *Romanifolket og det norske samfunnet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Halvorsen, K., Stjernø, S., og Øverbye, E. (2013). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Harris, S. R. (2010). *What is constructivism?* London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Hellevik, O. (2006). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7.utgave., 3.opplag. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hill, M., og Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications.
- Howlett, M., Ramesh, M., og Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles og Policy Subsystems*. Oxford: University Press.
- Hvinden, B. (2000). Innledning: Fra fordømmelse til respekt og verdighet. I B. Hvinden (Red.), *Romanifolket og det norske samfunnet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Høyre (2012, 24. mai). Forbud mot tigging - Høyre. Hentet 27. november 2013 fra www.hoyre.no/Forbud+mot+tigging.d25-TMBvMY_.ips
- Ingram, H., Schneider, A. L., og DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. I Sabatier, Paul A. (Red.), *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Johnson, K. S. (2007). *The Fear of Beggars. Stewardship and Poverty in Christian Ethics*. Cambridge: Wm. B. Eerdmans Publishing Co.
- Karlsen, M. (2008). *Hva er en legitim tigger? En studie av medienes fremstillinger av tiggere*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- King, G., Keohane, R. O., og Verba, G. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific*

- Inferences in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kirkens Bymisjon (2014). Rom for fattige tilreisende. Hentet 15. april 2014 fra www.bymisjon.no/Virksomheter/Rom-for-fattige-tilreisende/
- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, T. (1997). Forholdet kommune-stat i et legitimitetsperspektiv. I H. Baldersheim, J. F. Bernt, og J. Rattsø (Red.), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005). *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet* (NOU: Norges offentlige utredninger 2005: 6). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2012). *Meld. St. 12 (2011-2012)*. Stat og kommune - styring og samspel. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Kuhnle, S. (2004). Velferdsstatens politiske grunnlag. I A. Hatland, S. Kuhnle, og T. I. Romøren (Red.), *Den norske velferdsstaten* (3. utgave.). Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Kvale, S. (2005). Om tolkning af kvalitative forskningsinterviews. *Nordic Studies in Education*, 25(01), 3–14. Hentet 15. mai 2014 fra
- Lovdata (2014). Lokale forskrifter. Hentet 15. april 2014 fra <http://lovdata.no/register/lokaleForskrifter>
- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Meld. St. 30 (2011-2012). Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk: alkohol - narkotika - doping. Hentet 5. mai 2014 fra www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-30-20112012/7/3.html?id=686098
- Pro Senteret. (2012). Året 2011. Pro Senteret. Hentet 15. mai 2014 fra <http://prosentret.no/1157/nyheter/pro-sentrets-arsrapport-for-2011-er-na-publisert/>
- Prop. 152 L (2012-2013). Endringer i politiloven. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 2. februar 2014 fra <http://www.regjeringen.no/pages/38323211/PDFS/PRP201220130152000DDDPDFS.pdf>
- Prop. 83 L (2013-2014). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak): Endringer i politiloven (tigging). Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 4. mai 2014 fra <http://www.regjeringen.no/pages/38686753/PDFS/PRP201320140083000DDDPDFS>.

- Reitan, M., Saglie, J., og Smith, E. (2012). Det norske flernivådemokratiet - sett ovenfra og nedenfra. I M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith (Red.), *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Rittel, H. W. J., og Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Rocheft, D. A., og Cobb, R. W. (1993). Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. *Policy Studies Journal*, 21(1), 56–71.
- Rocheft, D. A., og Cobb, R. W. (1994). Problem Definition: An Emerging Perspective. I D. A. Rocheft og R. W. Cobb (Red.), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(01), 3–30.
- Ryghaug, M. (2002). Å bringe tekster i tale - mulige metodiske innfallsvinklinger til tekstanalyse i statsvitenskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 4(18), 303–328.
- Røde Kors og Kirkens Bymisjon (2014). Årsrapport: Akutt overnattingstilbud for fattige tilreisende i Oslo 2013. Upublisert.
- Stokstad, S. (2012). Kommunene og statsforvaltningen - selvstyre og underordning i særlovgivningen. I M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith (Red.), *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. I *PS: Political Sciences and Politics* 40 (4), 765-772.
- Uteseksjonen (2014). Informasjon til utenlandske borgere med få rettigheter i Oslo. Oslo. Uteseksjonen.
- Vårheim, A. (1997). Policy-design - inntak til offentlig politikk og planlegging? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 13(1), 41–57.
- Weiss, C. H. (1995). The four «I»s of school reform: How interests, ideology, information, and institution affect teachers and principals. *Harvard Educational Review*, 65(4), 571–593.
- Weiss, C. H. (1999). The Interface between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, 5(4), 468–486.
- Weiss, J. A. (1989). The powers of problem definition: The case of government paperwork. *Policy Sciences*, 22(2), 97–121.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research - Design and methods*. Los Angeles: Sage Publications.

Aardal, B., Krogstad, A., Narud, H. M., og Waldahl, R. (2004). Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet. I B. Aardal, A. Krogstad, og H. M. Narud (Red.), *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige dokumenter:

Borgen, M. (2012, 23. april). Forslag fra Marianne Borgen (SV) av 10.04.12 - Hygieniske strakstiltak rettet mot bostedsløse. Oslo kommune. Hentet 24. februar 2012 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp

Byråden for helse og sosiale tjenester (2012, 2. mai). Oppfølging av barn som kommer med sine tilreisende foreldre som tiggere, bostedsløse eller på annen måte lever i en risikosituasjon. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2014 fra <http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp>

Byrådet (2013, 25. april). Oslo kommunes politivedtekt - forslag til ny § 2-1 femte ledd om overnatting utendørs. Oslo kommune. Hentet 29. mars 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp

Byrådslederens kontor (2012, 3. desember). Høring: endringer i Oslo kommunes politivedtekt §§ 2-1 og 2-2. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp

Byrådslederens kontor (2013a, 15. januar). Privat forslag fra A vedrørende endring i Oslo kommunes politivedtekt - og spørsmål om høringsplikt. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2014 fra <http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp>

Byrådslederens kontor (2013b, 4. april). Vedrørende privat forslag om innføring av meldeplikt for pengeinnsamling. Oslo kommune. Hentet 17. april 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp

Bystyret (2012a, 13. juni). Forhandlinger i Oslo bystyres møte onsdag 13. juni 2012. Oslo kommune. Hentet 18. april 2014 fra www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyrets%20sekretariat%20%28BYS%20%29/BYS%20-%20Internett%20_%20Intranett%20_%20Internsidene/BYS%20%28www%29%20Bilder%20-%20Illustrasjoner%20-%20Logoer/Bilder%20-%20Diverse/Forhandlinger13.06.12..pdf

Bystyret (2012b, 13. juni). Sak 202 Privat forslag fra Carl I. Hagen (F) av 08.03.2012 -

- Forbud mot tigging. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2012 fra
www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Bystyret (2012c, 13. juni). Sak 189 Forslag fra Marianne Borgen (SV) av 10.04.2012 -
Hygieniske strakstiltak rettet mot bostedsløse. Oslo kommune. Hentet 24. februar
2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Bystyret (2013a, 15. mai). Forhandlinger i Oslo bystyres møte onsdag 15. mai 2013. Oslo
kommune. Hentet 17. april 2014 fra
www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyret%20%28BYSTYRET%29/Internett%20%28BYSTYRET%29/Dokumenter/Bystyrets%20forhandlinger/2008-2013/20131505_Mai.pdf
- Bystyret (2013b, 12. juni). Forhandlinger i Oslo bystyres møte onsdag 12. juni 2013. Oslo
kommune. Hentet 3. november 2013 fra
www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyret%20%28BYSTYRET%29/Internett%20%28BYSTYRET%29/Dokumenter/Bystyrets%20forhandlinger/2008-2013/20130612_Juni.pdf
- Bystyret (2013c, 15. mai). Sak 131 Oslo kommunes politivedtekt - Forslag til ny § 2-1 femte
ledd om overnatting utendørs - Byrådssak 66 av 25.04.2013. Oslo kommune. Hentet
24. mars 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Dahl, T. T. (2012, 10. april). Forslag fra Tone Tellevik Dahl (A) Datert 10.04.2012
vedrørende tiltak rettet mot bostedsløse. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2014 fra
<http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp>
- Elvestuen, O. (2012, 29. mai). Strakstiltak mot bostedsløse, forslag fra Marianne Borgen
(SV). Oslo kommune. Hentet 24. februar 2014 fra
www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Finanskomiteen (2012, 30. mai). Sak 72 Privat forslag fra Carl I. Hagen (F) av 08.03.2012 -
Forbud mot tigging. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2014 fra
www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Finanskomiteen (2013a, 16. april). Sak 48 Privat forslag fra Libe Rieber-Mohn (A) og Rina
Mariann Hansen (A) av 23.10.2012 - Forslag om tiltak mot tigging. Oslo kommune.
Hentet 17. april 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Finanskomiteen (2013b, 29. mai). Sak 93 Privat forslag fra Libe Rieber-Mohn (A) og Rina
Mariann Hansen (A) av 23.10.2012 - Forslag om tiltak mot tigging. Oslo kommune.
Hentet 17. april 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Finanskomiteen (2013c, 7. mai). Sak 56 Oslo kommunes politivedtekt - Forslag til ny § 2-1

- femte ledd om overnatting utendørs - Byrådssak 66 av 25.04.2013. Oslo kommune.
Hentet 24. mars 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Hagen, C. I. (2012, 8. mars). Privat forslag fra Carl I. Hagen (F) av 08.03.2012 - Forbud mot tigging. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Hauglie, A. (2012a, 24. mai). Kommentar til privat forslag fra Tone Tellevik Dahl (A) - Tiltak rettet mot bostedsløse. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Hauglie, A. (2012b, 24. mai). Strakstiltak mot bostedsløse, forslag fra Marianne Borgen (SV). Oslo kommune. Hentet 24. februar 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013a, 5. juli). Revidert nasjonalbudsjett 2013: Tiltaksplan mot tigging. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 26. august 2013 fra www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/20131/revidert-nasjonalbudsjett-2013-tiltakspl.html?id=726716
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013b, 7. mai). Endringer i politiloven - Gjeldende rett. Hentet 21. april 2014 fra www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2012-2013/prop-152-l-20122013/4.html?id=726648
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013c, 6. oktober). Tilskuddsordning for å ivareta humanitære forhold. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 27. august 2013 fra www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/20131/tilskuddsordning-for-a-ivareta-humanitar.html?id=729589
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014a, 17. mars). Tilskudd i 2013 til humanitære tiltak rettet mot EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Hentet 23. mars 2014 fra www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/tilskudd-2014/Tidligere-tilskudd/Tilskudd-i-2013-til-humanitare-tiltak-rettet-mot-EOS-borgere-som-kommer-til-Norge-for-a-tigge.html?id=753173
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014b, 25. mars). Høringsbrev. Høring - forslag til endring i politiloven (adgang for kommunene til å forby tigging på offentlig sted). Hentet 14. mai 2014 fra www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing--forslag-til-endring-i-politiloven-adgang-for-kommunene-til-a-forby-tigging-pa-offentlig-sted/Horingsbrev.html?id=753879
- Justis- og politidepartementet (2004 - 2005). *Ot.prop.nr.113. Om lov om oppheving av*

løsgjengerloven og om endringer i straffeloven mv. (eget straffebud mot vold i nære relasjoner mv.). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Justiskomiteen (2008, 4. november). Innstilling fra justiskomiteen om lov om endring i straffeloven 1902 og straffeprosessloven (kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling mv.). *Stortinget*. Hentet 15. mai 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-003/1/

Justiskomiteen (2012, 5. juni). Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Åse Michaelsen, Ulf Leirstein og Siv Aida Rui Skattem om forbud mot tigging. *Stortinget*. Hentet 2. april 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-367/?!vl=0

Justiskomiteen (2013a, 4. juni). Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Åamyhr, Åse Michaelsen, Ulf Leirstein og Per Sandberg om handlingsplan mot tigging. Innst. 407 S (2012-2013). *Stortinget*. Hentet 4. mai 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-407/?!vl=0

Justiskomiteen (2013b, 6. juni). Innstilling fra justiskomiteen om endring i politiloven. *Stortinget*. Hentet 4. mai 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-427/?!vl=0

Oslo kommune (2014). Uteseksjonen. Hentet 4. mai 2014 fra www.velferdsetaten.oslo.kommune.no/radgivning/uteseksjonen/

Oslo Politidistrikt (2010, 24. juni). Regulering av tiggevirksomhet via politivedtektene. Oslo kommune. Hentet 24. mars 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp

Oslo Politidistrikt (2012, 30. mai). Situasjonen vedrørende tigging i Oslo. Oslo Politidistrikt. Hentet 2. februar 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp

Oslo Politidistrikt (2013, 27. september). Tigging på offentlig sted - svar på brev av 12.9.13. Referanse 2013 - 6878. Unntatt offentlighet. Hentet 11. desember 2013 fra [Regjeringens postjournal]

Politidirektoratet (2012, 4. juni). Tigging. Referanse 2012/01560-12. Upublisert. Hentet 7. januar 2014 fra [Regjeringens postjournal]

Regjeringen (2013, 7. oktober). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Høyre og FrP. Hentet 10. oktober 2013 fra www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/plattform.pdf

Rieber-Mohn, L., og Hansen, R. M. (2012, 1. november). Privat forslag fra Libe Rieber-Mohn (A) og Rina Mariann Hansen (A) av 23.10.2012 - Forslag om tiltak mot tigging. Oslo kommune. Hentet 17. april 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp

Samferdsel- og miljøkomiteen (2012, 31. mai). Sak 56 Forslag fra Marianne Borgen (SV) av 10.04.2012 - Hygieniske strakstiltak rettet mot bostedsløse. Oslo kommune. Hentet 24. februar 2014 fra www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp

Stortinget (2012a, 7. mars). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Åse Michaelsen, Ulf Leirstein og Siv Aida Rui Skattem om forbud mot tigging. Dokument 8:71 S (2011-2012). Stortinget. Hentet 2. april 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2011-2012/dok8-201112-071/

Stortinget (2012b, 11. juni). Stortinget - møte mandag den 11. juni 2012 kl.10 - sak nr. 22. Hentet 20. mars 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2011-2012/120611/22/

Stortinget (2013a, 11. april). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Åse Michaelsen, Ulf Leirstein og Per Sandberg om handlingsplan mot tigging. Dokument 8:96 S (2012-2013). Stortinget. Hentet 4. mai 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2012-2013/dok8-201213-096/?lvt=0

Stortinget (2013b, 10. juni). Stortinget - Møte mandag den 10. juni 2013 kl. 10 - sak nr. 12. Hentet 4. mai 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130610/12/

Stortinget (2013c, 10. juni). Voteringsoversikt for sak: Endringer i politiloven. Hentet 5. april 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=57328ogdnid=1

Stortinget (2014, 6. mai). Endringer i politiloven (tigging). Prop. 83 L (2013-2014). Hentet 15. mai 2014 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=59721

Stortingets utredningsseksjon (2012, 28. juni). Hvilke land i Europa har i dag forbud mot tigging? Oppdragsnummer 2012207. Stortinget. Hentet 22. mars 2013 fra <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MOUhTh5ColsJ:https://ww>

w.stortinget.no/Global/pdf/Diverse/Anonymisert%2520besvarelse%2520om%2520tinging%2520i%2520andre%2520land.pdf+ogcd=1oghl=noogct=clnkogclient=safari

Informantintervjuer:

Afeef, K. F. (2014, 26. mars). Skriftlig intervju med Karin F. Afeef den 26. mars 2014.
Borgen, M. (2014, 31. mars). Intervju med Marianne Borgen den 31. mars 2014.
Brekke, B. (2014, 28. mars). Intervju med Benjamin Brekke den 28. mars 2014.
Dørum, O. E. (2014, 6. mars). Intervju med Odd Einar Dørum den 6. mars 2014.
Edwardsen, H. (2014, 4. april). Intervju med Hans Edwardsen den 4. april 2014.
Erdal, B. (2014, 5. mars). Intervju med Børge Erdal den 5. mars 2014.
Hansen, R. M. (2014, 7. mars). Intervju med Rina Mariann Hansen den 7. mars 2014.
Lunde, E. (2014, 28. mars). Intervju med Erik Lunde den 28. mars 2014.
Solberg, E. L. (2014, 28. mars). Intervju med Eirik Lae Solberg den 28. mars 2014.
Terning, K. M. (2014, 10. april). Intervju med Kai Morten Terning den 10. april 2014.

Lover og forskrifter:

Barnevernsloven (1992). Lov om barnevernstjenester (barneloven). Lovdata. Hentet 17. april 2014 fra http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernsloven#KAPITTEL_3

Diskrimineringsloven (2005). Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven). Lovdata. Hentet 20. oktober 2013 fra <http://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2005-06-03-33>

Forskrift om politivedtekt, Oslo (2007). Forskrift om politivedtekt, Oslo kommune, Oslo. Lovdata. Hentet 1. april 2014 fra http://lovdata.no/dokument/PV/forskrift/2007-06-06-577?q=oslo+kommune+politivedtekt*

Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse (2011). Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge. Lovdata. Hentet 15. april 2014 fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1251>

Forvaltningsloven (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Lovdata. Hentet 1. april 2014 fra http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven*

Friluftsløven (1957). Lov om friluftslivet. Lovdata. Hentet 1. april 2014 fra http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1957-06-28-16?q=friluftsløven*

Helse- og omsorgstjenesteloven (2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. Lovdata. Hentet 8. januar 2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

Kommunehelsetjenesteloven (1982). Lov om helsetjenesten i kommunene. Lovdata. Hentet 8. januar 2014 fra <http://lovdata.no/pro/#document/LTI/lov/1982-11-19-66>

Lov om sosiale tjenester i NAV (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Lovdata. Hentet 15. april 2014 fra http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1

Løsgjengerloven (1900). Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskap. Lovdata. Hentet 10. oktober 2013 fra <http://lovdata.no/pro/#document/ROL/lov/1900-05-31-5?searchResultContext=1022>

Politielloven (1995). Lov om politiet (politielloven). Lovdata. Hentet 21. mars 2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>

Straffeløven (1902). Almindelig borgerlig Straffelov. Lovdata. Hentet 21. april 2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1902-05-22-10?q=straffeløven>

Utlendingsloven (2008). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Lovdata. Hentet 18. oktober 2013 fra www.lovdata.no/all/hl-20080515-035.html#111

Avisartikler:

Bakken, V. (2013, 3. mai). – Politiet bestemmer. *dittOslo*. Hentet 17. mai 2014 fra www.dittoslo.no/ullern-avis-akersposten/nyheter-akersposten/politiet-bestemmer-1.7872881

Elnan, T. S. (2014, 7. mai). Livs gnist. *Universitas*. Hentet 14. mai 2014 fra <http://universitas.no/magasin/59444/livs-gnist>

Frafjord, S., og Grimen, B. (2014, 26. mars). Han tror på flertall for tiggeforbud. *NRK*. Hentet 15. mai 2014 fra www.nrk.no/rogaland/tror-pa-flertall-for-tiggeforbud-1.11629805

Grimsæth, A., Helgheim, S. Ø., Nedkvitne, S., Leirvik, J. B. (2012, 12. april). Ikke mindre prostitusjon etter at sexkjøpsloven kom. *NRK*. Hentet 20. mai 2014 fra http://www.nrk.no/hordaland/_-ikke-mindre-prostitusjon-1.8070237

Helsingeng, T., Johnsen, N., og Lynau, J. P. (2013, 29. april). Politiet forventer storinnrykk av tiggere i sommer. *VG*. Hentet 12. april 2014 fra

- www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10109551
- Hofoss, E. (2012, 7. august). Tigger-doer måtte fjernes etter fire uker. *Osloby*. Hentet 4. mai 2014 fra <http://www.osloby.no/nyheter/Tigger-doer-matte-fjernes-etter-fire-uker-6959825.html>
- Hofoss, E. (2013, 27. april). Pingpong om romfolket. *OsloBy*. Hentet 11. september 2013 fra www.osloby.no/nyheter/Pingpong-om-romfolket-7187341.html#.UjCAaBYfnzI
- Holtan, K., Støp, C., og Stensholt, A. D. (2013, 22. februar). Innfører meldeplikt for tiggere. *NRK*. Hentet 12. september 2013 fra www.nrk.no/ostafjells/buskerud/innforer-meldeplikt-for-tiggere-1.10923700
- Johnsen, N. (2013, 15. mai). Her vil Oslo-Åp ha tigger-fri sone. *VG*. Hentet 17. mai 2014 fra www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10110060
- Johnsrud, N., og Hanssen, S. S. (2013, 2. april). Vil innføre meldeplikt for tiggere. *Dagsavisen*. Hentet 12. september 2013 fra www.dagsavisen.no/samfunn/vil-innfore-meldeplikt-for-tiggere/
- Kirkebøen, H., Carlstad, M. F., Jørgensen, I., Flaata, S. H., Bulaj, I., og Berg, E. (2012, 4. juli). De fleste tiggere er ikke del av et organisert kriminelt nettverk. *Aftenposten*. Hentet 12. april 2014 fra www.aftenposten.no/meninger/--De-fleste-tiggere-er-ikke-del-av-organisert-kriminell-virksomhet-6826597.html#.U0pX8V6p0ul
- Kirkebøen, S. E. (2013a, 2. juli). Vil ha statlig avklaring i romfolk-saken. - Ingen tar ansvar for tilreisende romfolk. *OsloBy*. Hentet 5. september 2013 fra www.osloby.no/nyheter/--Ingen-tar-ansvar-for-tilreisende-romfolk-7114249.html#.UjB66RYfnzI
- Kirkebøen, S. E. (2013b, 13. mai). - Justisministeren skyver ansvaret over på kommune og politi. *Osloby*. Hentet 3. november 2013 fra www.osloby.no/nyheter/--Justisministeren-skyver-ansvaret-over-pa-kommune-og-politi-7199808.html
- Kristiansen, B. S. (2013, 3. juni). Politiet kan ikke svare for eget tiggertall. *Dagbladet*. Hentet 12. april 2014 fra www.dagbladet.no/2013/06/03/nyheter/innenriks/politikk/tiggere/tigging/27279370/
- Larsen, C. J. (2011, 23. juli). Tigging i Bergen kraftig redusert med meldeplikt. *Aftenposten*. Hentet 12. september 2013 fra www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article4154375.ece#.UjHI2BYfnzI
- Larsen, M. W. (2012, 6. april). - Kontakt politiet dersom tiggingen blir aggressiv. *NRK*. Hentet 12. mai 2014 fra <http://www.nrk.no/rogaland/aggressive-tiggere-pa-ferde-1.8064271>

- Melgård, M., Tjernshaugen, K., og Glomnes, L. M. (2014, 25. mars). Regjeringen går inn for kommunale tiggeforbud. *Aftenposten*. Hentet 25. mars 2014 fra www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Regjeringen-gar-inn-for-kommunale-tiggeforbud-7514861.html
- Mikkelsen, M. (2012, 21. juni). Tiggere og narkomane i konflikt i Oslo. *VG*. Hentet 5. mai 2014 fra www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10058442
- Møller, I. S. (2013, 13. mai). - Tiggeforbud har liten effekt. *Dagsavisen*. Hentet 27. november 2013 fra www.dagsavisen.no/samfunn/tiggeforbud-har-liten-effekt/
- NRK (2012). Dagsnytt 18. Oslos ordfører Fabian Stang i intervju, 2. april 2012. *Dagsnytt 18*. Hentet 14. april 2014 fra <http://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/mnma03006612/02-04-2012>
- NRK (2013a). Dagsnytt 18. Oslos ordfører Fabian Stang i intervju, 14. mai 2013. *Dagsnytt 18*. NRK. Hentet 14. april 2014 fra <http://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/mnma03009513/14-05-2013#t=4m42s>
- NRK (2013b). Dagsnytt 18. Oslos varaordfører Libe Rieber-Mohn i intervju, 14. mai 2013. *Dagsnytt 18*. NRK. Hentet 14. april 2014 fra <http://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/mnma03009513/14-05-2013#t=4m42s>
- Riaz, W. K., Eggesvik, O., Bach, D., og Kirkebøen, S. E. (2013, 30. mai). Slik er Tiggerstaden. *Osloby*. Hentet 1. november 2013 fra www.osloby.no/nyheter/Slik-er-Tiggerstaden-7215708.html
- Sandvik, S., og Sollund, S. (2013, 7. mai). Frp: -Dusj til tiggerne sender et signal om at de er ønsket her. *NRK*. Hentet 9. mai 2013 fra www.nrk.no/okonomi/frp_-tiggertiltak-gir-feil-signaler-1.11016405
- Sarwar, S., og Hansen. (2013, 20. mai). Slik håndterer Europa tiggerne. *VG*. Hentet 27. november 2013 fra www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10110427
- VG (2013a, 31. juli). Lokalpolitikere vil ha tiggeforbud. *VG*. Hentet 26. august 2013 fra www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10105559
- VG (2013b, 4. februar). Varaordfører vil ha meldeplikt for tiggere i Oslo. *VG*. Hentet 17. mai 2014 fra www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10119826

Vedlegg

1. Informantliste
2. Intervjuguide
3. Vedlegg fra Retriever 1
4. Vedlegg fra Retriever 2
5. Vedlegg fra Retriever 3

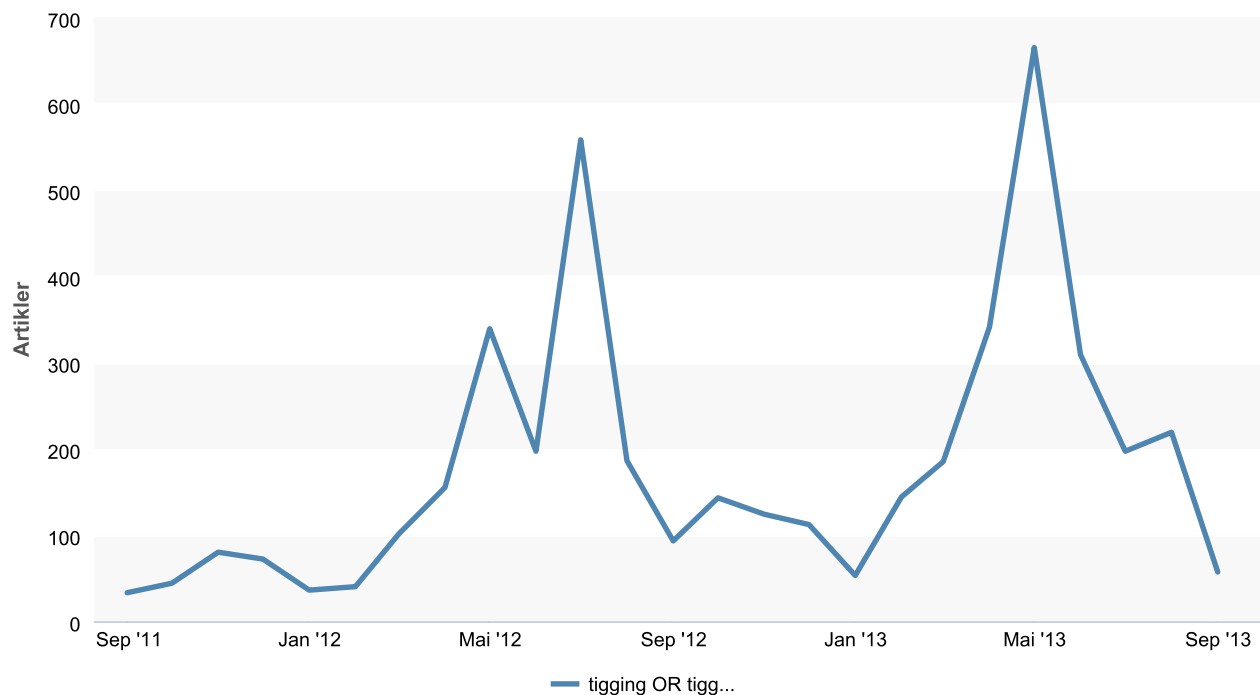
Vedlegg 1: Informantliste

1. Børge Erdal, seksjonsleder i Uteseksjonen, 5. mars 2014.
2. Odd Einar Dørum, bystyrerepresentant for Venstre, 6. mars 2014.
3. Rina Mariann Hanssen, bystyrerepresentant for Arbeiderpartiet, 7. mars 2014.
4. Karin Afeef, rådgiver Røde Kors, 24. og 26. mars 2014.
5. Benjamin Brekke, rådgiver Frelsesarmeen, 28. mars 2014.
6. Erik Lunde, bystyrerepresentant for Kristelig Folkeparti, 28. mars 2014.
7. Eirik Lae Solberg, tidligere bystyrerepresentant for Høyre, 28. mars 2014.
8. Marianne Borgen, bystyrerepresentant for Sosialistisk Venstreparti, 31. mars 2014.
9. Hans Edvardsen, etatsdirektør i Bymiljøetaten, 4. april 2014.
10. Kai-Morten Terning, politisk rådgiver for Fremskrittspartiet, 10. april 2014.

Vedlegg 2: Intervjuguide

1. Hva vil det si å tigge? Hva er tigging?
2. Hvorfor er det noen som tigger?
3. Er tigging et problem? Hvis ja, hvorfor? Hvordan har tigging utspilt seg i Oslo?
4. Er det et betent problem som er vanskelig å ta tak i? Stemmer det, og hva ligger i det?
5. Hva gjør Oslo kommune i dag for å håndtere tigging? Er det den materielle tiggingen som utgjør den største utfordringen?
6. De gangene jeg snakker om tigging med vanlige folk vekker det ofte sterke følelser i den andre personen. Hva tror du kan være grunnen til at mange har et forhold til tiggedebatten?
7. Hvem er det som tigger?
8. Skilles det mellom utenlandske tiggere og norske? Hvis ja, hvorfor?
9. Dersom det skulle kommet et forbud mot tigging – hva skal vi gjøre med norske tiggere?
10. Hva mener du om de fremlagte forslagene med løsninger på tiggerproblemet?
11. Er det akseptabelt å beholde status-quo, altså dagens situasjon?
12. Å redusere tigging viser seg å være vanskelig. Hva tror du er det største hinderet kan være?
13. Hva har blitt gjort fra kommunens side? Og, hvilken rolle har staten tatt på seg i forhold til tiggerne?
14. Hvem har egentlig ansvar for å ta tak i tiggerproblemet?
15. Er det noe du vil legge til?

Dekning over tid



Profiler

tigging OR tigg...

15.09.2011 - 15.09.2013

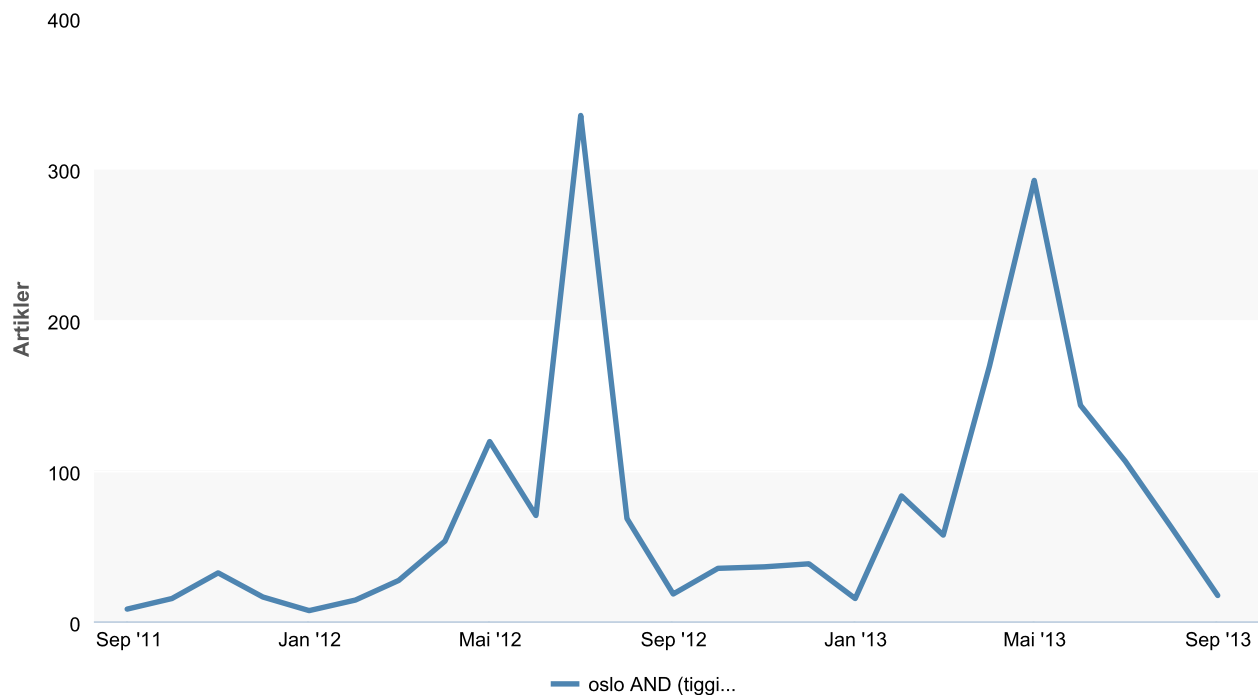
Søk	09/11	10/11	11/11	12/11	01/12	02/12	03/12
tigging OR tigg...	33	44	80	72	36	40	101
Totalt	33	44	80	72	36	40	101

Søk	04/12	05/12	06/12	07/12	08/12	09/12	10/12
tigging OR tigg...	155	339	197	558	186	93	143
Totalt	155	339	197	558	186	93	143

Søk	11/12	12/12	01/13	02/13	03/13	04/13	05/13
tigging OR tigg...	124	112	53	144	185	341	665
Totalt	124	112	53	144	185	341	665

Søk	06/13	07/13	08/13	09/13	Totalt
tigging OR tigg...	309	197	219	57	4483
Totalt	309	197	219	57	4483

Dekning over tid



Profiler

oslo AND (tigg...)

15.09.2011 - 15.09.2013

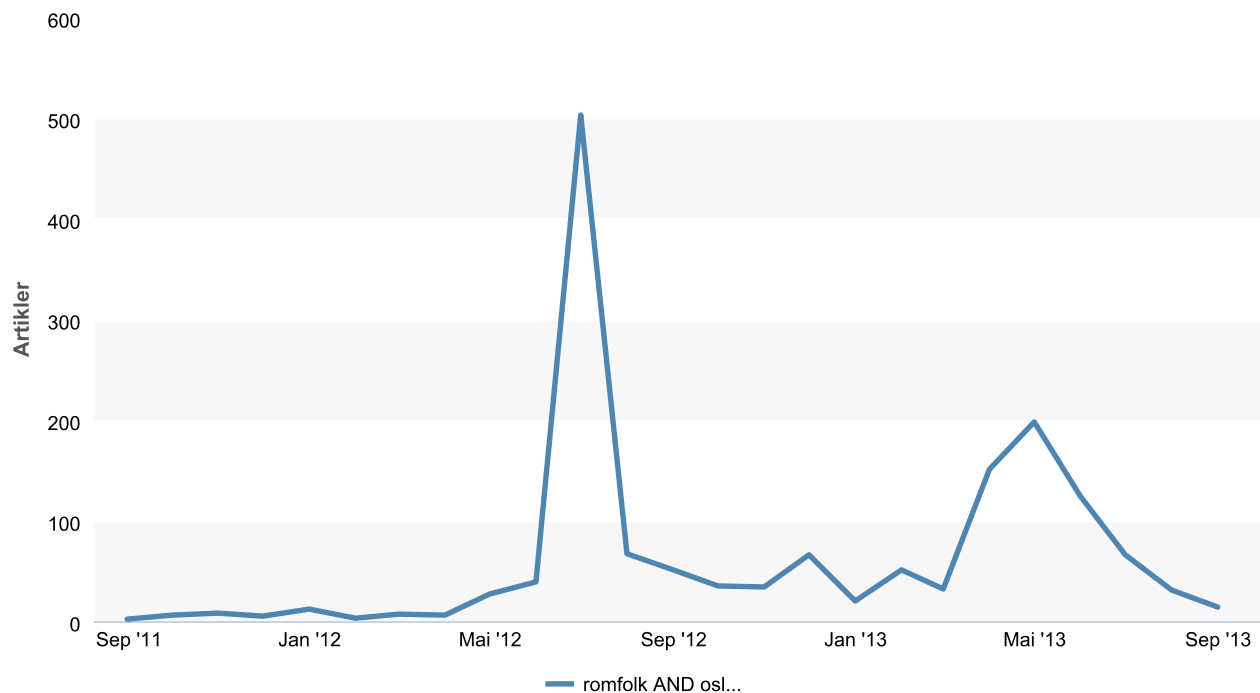
Søk	09/11	10/11	11/11	12/11	01/12	02/12	03/12
oslo AND (tigg...	8	15	32	16	7	14	27
Totalt	8	15	32	16	7	14	27

Søk	04/12	05/12	06/12	07/12	08/12	09/12	10/12
oslo AND (tigg...	53	119	70	335	68	18	35
Totalt	53	119	70	335	68	18	35

Søk	11/12	12/12	01/13	02/13	03/13	04/13	05/13
oslo AND (tigg...	36	38	15	83	57	169	292
Totalt	36	38	15	83	57	169	292

Søk	06/13	07/13	08/13	09/13	Totalt
oslo AND (tigg...	143	106	62	17	1835
Totalt	143	106	62	17	1835

Dekning over tid



Profiler

romfolk AND osl...

15.09.2011 - 15.09.2013

Søk	09/11	10/11	11/11	12/11	01/12	02/12	03/12
romfolk AND osl...	2	6	8	5	12	3	7
Totalt	2	6	8	5	12	3	7

Søk	04/12	05/12	06/12	07/12	08/12	09/12	10/12
romfolk AND osl...	6	27	39	503	67	51	35
Totalt	6	27	39	503	67	51	35

Søk	11/12	12/12	01/13	02/13	03/13	04/13	05/13
romfolk AND osl...	34	66	20	51	32	151	198
Totalt	34	66	20	51	32	151	198

Søk	06/13	07/13	08/13	09/13	Totalt
romfolk AND osl...	124	66	31	14	1558
Totalt	124	66	31	14	1558